Mis huellas profesionales

JOSÉ TRINIDAD LANZ CÁRDENAS

TOMO I

Instituto de Administración Pública del Estado de México, A.C.

Mis Huellas Profesionales

Primera edición, 2017.

D.R. © José Trinidad Lanz Cárdenas

D.R. © Instituto de Administración Pública del Estado de México, A.C.
Av. Hidalgo Pte. Núm. 503
Col. La Merced, C.P. 50080
Toluca de Lerdo, México

D.R. © Editor: Impresos TEGA, S.A. de C.V.
por las características tipográficas y de diseño
Emma, Núm. 75, Col. Nativitas,
C.P. 03500, Deleg. Benito Juárez, Ciudad de México.
Correo electrónico: impresostega@gmail.com

Derechos Reservados conforme a la ley
ISBN: 978-607-8087-40-2 Obra completa
ISBN: 978-607-8087-42-6 Tomo I

Sitio web: www.iapem.mx

Facebook: IAPEM

Twitter:@iapem

Diseño Editorial y Portada: Edgar Adrián Rodríguez Cuevas

Quedan rigurosamente prohibidas, sin la autorización de los titulares del *Copyright*, bajo las sanciones establecidas en las Leyes, la reproducción parcial o total de esta obra por cualquier medio o procedimiento, comprendidos la reprografía y el tratamiento informático y la distribución de ejemplares de ella mediante cualquier alquiler o préstamos públicos, sin la autorización expresa y por escrito de los editores, en los términos previstos por la *Ley Federal del Derecho de Autor* y demás disposiciones jurídicas aplicables.

Toluca de Lerdo, Estado de México

Impreso en México / *Printed in Mexico*

CONTENIDO

Prólogo 11

Presentación 15

PRIMERA PARTE

La propiedad soberana del Mar Territorial y la Plataforma Continental (Tesis Sustentada por el pasante José Trinidad Lanz Cárdenas)

I.	Prólogo	65
II.	Antecedentes	69
III.	Mares Interiores	79
IV.	Mar Territorial	81
V.	La Plataforma Continental	91
VI.	Naturaleza del derecho del Estado sobre el Mar Territorial	113
VII.	Derechos del Estado ribereño en sus aguas territoriales	115
VIII.	Recursos naturales del Mar Territorial y de la Plataforma Continental	117
IX.	La situación de México	123
X.	Conclusiones	131

SEGUNDA PARTE

Federalismo y petróleo

I.	Antecedentes	135
II.	Planteamiento del problema	137
III.	Soluciones que se proponen	139

TERCERA PARTE

ENSAYOS Y REFLEXIONES JURÍDICAS

I.	Homenaje a María Lavalle Urbina	143
II.	El Federalismo mexicano y su realidad fiscal	149
III.	La Asociación Municipal como un factor de Desarrollo Regional	235
IV.	Concepto legal de "Petroquímica Básica"	263
V.	Homenaje a don Miguel Ramos Arizpe	281
VI.	*In Memoriam* por el Diputado Arturo Armendáriz Delgado	291
VII.	Conveniencia de instituir un Tribunal Federal de Casación	295
VIII.	La pena de muerte y la suspensión de garantías	321
IX.	El Federalismo y la Democracia	329
X.	"En la Historia Mexicana, la presidencia no estaba intestada"	331
XI.	Pro y contra: ocho reflexiones jurídico-políticas	335
XII.	Proposición de un *Código Federal de Recursos Naturales*	365
XIII.	Proyecto de *Reglamento de Control y Vigilancia de Colonias Agrícolas y Ganaderas* en Campeche	385
XIV.	Proyecto de *Ley de Expropiación* y demás limitaciones al Derecho de Propiedad de Estado de Campeche	419
XV.	Proyecto de *Ley del Notariado* del Estado de Campeche	427
XVI.	Marco jurídico y participación del Municipio en la planeación del agua	447
XVII.	Demanda de Amparo Directo, Manuel Muñoz González	459

XVIII.	Controversia constitucional promovida por el Gobernador del Estado de Puebla en contra del Ayuntamiento del Municipio de Puebla	545
XIXI.	Incidente de suspensión relativo a la Controversia Constitucional 51/96	579
XX.	Demanda de Amparo Indirecto, caso Arturo Castelo Parada	643
XXI.	Nota Preliminar sobre la creación de la Secretaría de Justicia y Seguridad Pública	703

Biografía del Autor 723

A la memoria de mi querido hijo Jorge Humberto Lanz Oliver,
como testimonio de gratitud por sus investigaciones y valiosos apoyos
sin los cuales no hubiera podido realizarse esta obra

PRÓLOGO

Decía Anatole France, Premio Nobel de Literatura en 1921, que cuando uno lee un libro escrito en bella prosa por no estar sujeto a las reglas de ritmo y cadencia que caracterizan a la poesía—como el caso de *Mis huellas profesionales*—, "espera vérselas con un autor, pero se encuentra uno con un hombre".

Al introducir al lector al estudio de este libro que contiene una centena de estudios jurídicos, conferencias, discursos, intervenciones parlamentarias e iniciativas legislativas de su autor que no podemos disociar del hombre, porque José Trinidad Lanz Cárdenas constituye toda una ecuación entre el campechano orgulloso de sus orígenes que defiende con vehemencia y emoción los recursos naturales de su solar nativo y el servidor público intachable con el que compartí mi carrera administrativa en la Secretaría de la Contraloría General de la Federación.

Cómo distinguir entre el hombre que durante toda una vida ha dado muestras de congruencia y de respeto a sus convicciones haciendo realidad la máxima de Guillot, quien menciona que "El hombre debe igualar la vida con el pensamiento", porque *Trino,* como le decimos sus amigos, durante una larga vida dedicada a la defensa de su Estado y su país ha sido congruente —me consta— con sus convicciones.

Mis huellas profesionales constituyen sus memorias y, al leerlas, no puedo dejar de recordar *Las memorias de mis tiempos* de Guillermo Prieto; *En esto creo* del poeta y escritor Carlos Fuentes; *La autobiografía* de Jorge Luis Borges, el poeta argentino; *La arboleda perdida* del poeta gaditano Rafael Alberti; y para no alargar demasiado, *Confieso que he vivido* del Nobel chileno Pablo Neruda.

Podría yo afirmar que *Mis huellas profesionales* constituyen una aportación didáctica porque tengo la convicción de que es una obra que servirá especialmente a los estudiantes y estudiosos del derecho, para que aprendan en forma sistematizada a formular un discurso, a preparar un debate político, a redactar un estudio académico, a formular una sentencia o a preparar una cátedra o una conferencia.

Lo afirmo porque hoy hacen falta en este país hombres con la preparación poliédrica que caracteriza a Trinidad Lanz Cárdenas: humanista y científico, jurista y filósofo, literato e historiador, en suma, todo un *Magister Juris*.

No es mi intención interiorizar al lector con una síntesis de los tres tomos que integran su contenido, pues como él mismo afirma, parafraseando a Sor Juana Inés de la Cruz "No hay nada absoluto, pues lo que para unos es blanco, para otros puede ser negro"; sobre todo, porque el derecho no es una ciencia de precisión sino de aproximación.

Sin embargo, sí llamaron mi atención algunos textos que considero relevantes:

I. La tesis sustentada por el pasante José Trinidad Lanz Cárdenas para obtener el título de abogado *La propiedad soberana del mar territorial y la plataforma continental*, en la que el sustentante hizo una defensa formidable sobre la Plataforma Continental o zócalo submarino, y criticó la captura de barcos pesqueros norteamericanos sorprendidos en la pesca del camarón en la zona del Mar Territorial de nuestro país, evidenciando la injusta interpretación de los Estados Unidos respecto a nuestra soberanía sobre el Mar Territorial que solamente reconocían a 3 millas de la costa, cuando el mismo gobierno estadounidense en el *Tratado de Paz, Amistad y Límites* de 1847 señalaba como frontera marítima la de 9 millas de la costa.
II. Su interesante estudio sobre *La naturaleza jurídica del Nacional Monte de Piedad,* creado por la Cédula Real del 2 de junio de 1774 a iniciativa de don Pedro Romero de Terreros, expedida

por el Rey Carlos III de España. En este interesantísimo estudio nos relata su evolución desde la Colonia, la época independentista y hasta el México contemporáneo.

III. Su posición en el debate sobre juicio político contra el gobernador de Guerrero, José Francisco Ruíz Massieu, en el que hace una magistral distinción entre lo que debe de entenderse por *fondos federales* y las *participaciones federales*.

IV. En *El derecho y justicia de los aztecas en la época precortesiana*, el autor inicia su interesantísimo estudio con una magistral frase del poeta tabasqueño Carlos Pellicer: "Los españoles no trajeron la cultura, trajeron su cultura"; y es que el derecho azteca en muchos aspectos fue más avanzado que el derecho español y el europeo, tenía una organización perfecta en materia familiar, social, de tenencia de la tierra y política, en sus casi doscientos años de hegemonía, y aunque carecían de escritura fonética, de manera pictográfica asentaban los datos más sobresalientes en los numerosos códices, como el Ramírez, el Florentino, el Mendocino y otros más.

Su sistema de justicia penal era intransigente, y como dice el autor, "lindando en muchos casos a niveles de crueldad", los delitos contra la familia, los delitos cometidos por funcionarios públicos por corrupción y peculado, la cobardía, el robo de armas, la traición, el homicidio y las lesiones graves y los delitos sexuales, incluyendo la homosexualidad y los actos contra natura se castigaban invariablemente con la pena de muerte.

V. En su *discurso por la investidura como Ministro de la Suprema Corte de Justicia de la Nación* (SCJN), el autor hace un reconocimiento a los juristas de su Estado y del país, que han integrado la SCJN, a partir de la primera Constitución con vigencia real del 4 de octubre de 1824. De manera elocuente, vuelve a hacerse la pregunta que inmortalizó al ilustre jurista vienés, Hans Kelsen: "¿qué es la justicia?, ¿qué es hacer justicia? Y ¿cómo debe hacerse justicia?", concluyendo: "mueve entonces a

> reflexión lo que debe entenderse por hacer justicia. Empero, esto debemos interpretarlo como un acto espiritual, inefable del hombre. Un quehacer en el que el alma actúa sola. Un acto de conciencia que debe inspirarse en el derecho y en la norma, pero que a veces debe superar la frialdad de la ley y desorbitarla cuando ésta pueda caer en lo que el espíritu del juzgador pueda considerar injusto".

Decía el inmortal Jorge Luis Borges cuando le preguntaron si creía en el paraíso, y él contestó: "Por supuesto que existe, se encuentra en el rincón de una la biblioteca".

Espero que el lector, después de leer las memorias de Trinidad Lanz Cárdenas las subraye, las medite y las aprenda; primero para compartirlas y después para guardarlas en el lugar celestial que les corresponde, en la biblioteca de cada uno de nosotros; porque la obra de *Trino* sin duda está llamada a trascender, porque es una obra apasionada en la que el autor puso toda su capacidad y parte de su alma.

Al agradecer al Instituto de Administración Pública del Estado de México, A. C. (IAPEM), la publicación de esta obra, reconozco un acierto más de su presidente, el Maestro Mauricio Valdés Rodríguez.

V. Humberto Benítez Treviño

Presidente de El Colegio Mexiquense,

Verano de 2017

PRESENTACIÓN

"…Morir y no perecer es la verdadera longevidad"

Lao Tse

Los humanos nacemos para morir, pero a nuestro paso por la vida —en mi caso de manera larga y en otros de forma fugaz o mediana— en cada una de nuestras actividades y en la vida cotidiana siempre dejamos nuestras huellas, mismas que resultan indelebles tanto en lo personal, como lo familiar y, desde luego, en lo político, social y profesional, marcas que con el tiempo nos identifican a nivel de transcendencia al final de nuestros días.

De allí el propósito y título de esta obra en la que se testimonian algunos de mis estudios profesionales que, en su conjunto, constituyen mi legado o huellas de trascendencia en la vida pública del país, especialmente en el ámbito jurídico y político, y mismas que —desde mi manera de ver— serán de utilidad principalmente para el futuro de las nuevas generaciones de estudiantes de derecho y abogados, porque son huellas que personifican más de sesenta años del ejercicio de la abogacía.

Espero que algún lector conectado con la ciencia del derecho pueda descubrir en estos trabajos algunas orientaciones sobre la aplicación del derecho en nuestro país, ya que en sus páginas podrá tener conocimiento de un centenar de estudios jurídicos, conferencias, discursos, intervenciones parlamentarias, iniciativas legislativas, artículos de opinión y otros trabajos académicos, que he podido realizar durante mis prolongados años de ejercicio profesional.

He tenido el honor y privilegio de prestar mis servicios en los tres órdenes de gobierno, tanto en el ámbito federal como estatal y en los tres Poderes de la Unión: Legislativo, Ejecutivo, y Judicial. Mi experiencia y mis trabajos completan de manera auténtica una trayectoria profesional relacionada con el derecho.

Por esa razón, la obra la he distribuido para su mejor inteligencia en tres tomos, mismos que, en su conjunto corresponden a la actividad que he realizado a lo largo de mi carrera como abogado, tanto en el ámbito político, jurídico y académico. Debe advertirse que, para su consulta, se integran dos índices: uno general de la obra y otro de carácter cronológico. Asimismo, por la naturaleza de los trabajos que se presentan, algunos de ellos contienen su propia sistematización por capítulos y subcapítulos, o subtemas en algunos casos.

Los volúmenes, por sí mismos, se explican a partir de sus respectivos títulos.

El Primer Tomo, denominado *Mis inicios en la abogacía y la política: reflexiones jurídicas,* integra mi primer estudio académico en el ámbito de la abogacía, mismo que me permitió ejercer mi carrera desde mediados del siglo XX hasta la actualidad; así como uno de los discursos que me abrió el camino del servicio a la Patria desde la trinchera de la política, teniendo siempre como fin último la lucha por la *justicia social*. Asimismo, incluye una serie de reflexiones jurídicas en torno al derecho y sus desafíos que en el ámbito nacional, estatal y municipal he expuesto y defendido en distintos foros y momentos, convencido de que cuando el derecho se antepone a la justicia, ésta siempre debe prevalecer.

El Segundo Tomo, titulado *Mi paso por los Poderes de la Unión: un legado de servicio* es un documento que ordena y sistematiza, los estudios, iniciativas y proyectos que elaboré al desempeñar un cargo en cualquiera de las tres ramas de Poder Público.

Finalmente, el Tercer Tomo compila una serie de *Conferencias, discursos y estudios jurídicos,* que a lo largo de poco más de seis décadas de trayectoria profesional he logrado presentar ante distintos auditorios, con el fin de abrir nuevos escenarios de discusión en torno al papel de la política, el derecho y la justicia en nuestro país y en otras latitudes del mundo.

Aunque cada uno de los textos que se conjuntan en los distintos tomos se explican por sí mismos, y seguramente quien tenga acceso a sus páginas podrá identificar su trascendencia e importancia para la doctrina del derecho mexicano en sus distintas ramas, considero perti-

nente hacer algunos comentarios sobre los estudios y trabajos, para la mejor orientación de sus posibles lectores.

* * *

En el Primer Tomo, dentro de lo que se identifica como la Primera Parte, reproduzco la tesis profesional que presenté en la Escuela de Jurisprudencia del Estado de Campeche en donde realicé mis estudios profesionales, y que titulé —con la modestia de un principiante— como: "La propiedad soberana del Mar Territorial y la Plataforma Continental". A la luz de los avances que presentó el Derecho Constitucional Mexicano en este ámbito; hoy puede calificarse a esta investigación como pionera y de vanguardia en su materia, pues en la fecha en la que lo presenté, 30 de diciembre de 1954, aun la Nación mexicana no legislaba sobre la Plataforma Continental precisando los límites del Mar Territorial, intentando abandonar los viejos paradigmas que existieron sobre el particular al tratar de identificar los límites de los Mares Territoriales con una teoría moderna que viniera a sustituir la establecida desde el siglo XVII sobre el alcance de un tiro de cañón, lo que resulta inadmisible para el siglo XX y para los tiempos presentes y futuros.

El propósito inicial de presentar esta investigación—que me sirvió para titularme de abogado en el año de 1955— es que su lectura pueda servir de alguna manera a los estudiantes de derecho para su ilustración sobre los dominios terrestres en el mar que tanto provecho significa en los tiempos actuales para las generaciones presentes y futuras, pero también para testimoniar mi preocupación por el interés nacional y el de las partes integrantes de la Federación, por el adecuado uso y explotación de sus recursos naturales legítimamente suyos por naturaleza y derecho

En la Segunda Parte de este tomo, se recupera el discurso que pronuncié el 10 de diciembre de 1981 en un acto de precampaña del entonces candidato a la presidencia de la República, Lic. Miguel de la Madrid Hurtado, sobre las relaciones entre el Federalismo y el petróleo, en cuya disertación principalmente defendí los derechos de los Estados

sobre el usufructo de sus recursos naturales, relevantemente para mi natal Campeche, y señalé con una posición enérgica la necesidad de una mayor justicia en el aprovechamiento de los hidrocarburos en su explotación y beneficios.

Finalmente, en la Tercera Parte de este volumen, denominada "Estudios Jurídicos", se contienen once estudios que se comentan a continuación:

El primero es un ensayo en homenaje a la Lic. María Lavalle Urbina, destacada campechana, quien por sus relevantes actuaciones en la política y en el derecho guarda un destacado espacio en las páginas de la historia política del país.

El segundo texto es un voluminoso y exhaustivo estudio sobre la Federación Mexicana y su relación con los Estados en cuanto a la distribución a nivel nacional de los ingresos fiscales en el país.

De forma que se analizan los antecedentes históricos previos a la *Ley de Coordinación Fiscal* de 1979 y a la adopción de una fórmula de reparto abandonando los sistemas anteriores que con mayor justicia se hacían participes a los Estados de los beneficios de las contribuciones fiscales tanto de las federales como de las locales.

El lector podrá advertir un minucioso análisis sobre los inconvenientes de nuevo sistema de distribución, que más que una coordinación de los Estados con la Federación es un sistema de subordinación de las Entidades Federativas en relación con el imperio de la legislación nacional. Se demuestran igualmente las negativas consecuencias de este sistema que además de injusto desalienta a los Estados para la actividad recaudadora de los ingresos.

Este análisis también pone de relieve que el sistema adoptado desde 1980 hasta la fecha, ha venido a colocar a los Estados en un reparto desigual de los ingresos nacionales, lo cual atenta en contra el auténtico Federalismo.

El análisis presentado en el Coloquio sobre la Reforma Municipal, de manera similar a otros que se han comentado, motivó de alguna manera la modificación del artículo 115 de la Constitución,

para consignar de una manera concreta que a fin de que los municipios pudieran prestar de modo adecuado los servicios que les atribuye el texto constitucional, pudieran asociarse para facilitar la prestación de tales servicios.

Al respecto se consignan algunos antecedentes como se han observado en otras latitudes específicamente en Francia y Alemania, en los que sin perjuicio de los numerosos municipios que existen en tales países, en virtud de la asociación de los entes municipales se ha podido atacar con eficiencia y eficacia la prestación de los servicios a su cargo, a través de su asociación.

Por su parte, el ensayo titulado "Concepto legal de 'Petroquímica Básica'" es un análisis de los textos tanto de la Constitución como de sus leyes reglamentarias en el campo de la explotación de los hidrocarburos.

En este estudio se hacen amplias consideraciones sobre las diferencias entre la petroquímica primaria y las secundarias para los efectos de su explotación y comercialización a fin de conciliar la regulación que la Constitución hace entre la explotación de los hidrocarburos básicos que son actividades reservadas a la jurisdicción del Estado Federal y las demás derivaciones de dichos hidrocarburos que sea producto del proceso y transformación de los básicos, los cuales pueden ser efectuados por los particulares y aun de empresas de afiliación extranjera.

Contiene igualmente este estudio las argumentaciones jurídicamente correctas para poder interpretar de manera cabal la exclusividad que la Constitución establece respecto de los hidrocarburos para la Federación y de la correcta competencia del organismo descentralizado creado para ello, o sea, Petróleos Mexicanos (Pemex).

El estudio en homenaje a don Miguel Ramos Arizpe, por su parte, presenta un análisis biográfico de uno de los más ilustres mexicanos que contribuyeron con su vida y su obra, tanto en España en los históricos trabajos de la Constitución de Cádiz de 1812, como en la formación del Federalismo en nuestra Nación.

Con justicia se ha calificado a don Miguel Ramos Arizpe como el pionero y el "Padre del Federalismo", tal y como se instituyó en

nuestra Nación a partir de la Constitución de 1824 y después en las Constituciones posteriores, específicamente en los históricos documentos constitucionales de 1857 y de 1917, este último el cual con todas sus reformas hasta la actualidad rige la vida institucional de nuestra Nación.

Asimismo, se presenta un texto en honor a la memoria del Diputado por el Estado de Chihuahua, Lic. Arturo Armendáriz Delgado, quien formando parte de la LIV Legislatura del Congreso de la Unión, contribuyó con su talento y sus esfuerzos a la formulación del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales (COFIPE), que constituyó la regulación esencial de las elecciones federales de nuestro país.

Dicho Diputado falleció de manera digna en una de las sesiones de las Comisiones conjuntas para la Reforma Electoral, órgano que estaba a cargo del estudio y dictamen del denominado COFIPE.

Por sus aportaciones y la manera en cómo murió, es decir, en pleno cumplimiento de la función legislativa, fue conmemorado y honrado por sus compañeros de Legislatura en una sesión solemne.

A su vez, el ensayo "Conveniencia de instituir un Tribunal Federal de Casación" es un texto propositivo para la creación en el sistema jurídico nacional de un Tribunal que viniera a conjuntarse con los recursos constitucionales a cargo de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, a fin de evitar los ya casi tradicionales rezagos de los fallos de dicho Poder Judicial de la Federación.

Este trabajo recogió una propuesta del ilustre jurista chiapaneco don Emilio Rabasa, hecha en el año de 1924 en el seno de una reunión de la Unión Nacional de Abogados.

Se analizan los pros y conveniencias de la instalación del referido Tribunal de Casación que vendría a sustituir el Juicio de Amparo directo que se encuentra actualmente a cargo de los Tribunales Colegiados de Circuito y, en casos excepcionales, de las salas de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, ya que la casación vendría a ser de acuerdo con la teoría procesal y los modelos de muchos países europeos en un Tribunal que afrontaría los problemas de la legalidad.

Destaca que dicho amparo directo que no existía en nuestro país hasta que fuera creado en la Constitución de 1917, propiamente no es

un medio procesal de impugnación de índole constitucional sino propiamente de regulación del control de la legalidad en los juicios de índole civil, penal, mercantil y otros varios que existen en los confines de nuestro país.

Indudablemente se analiza que este medio de impugnación ha venido a constituir una tercera instancia en los Tribunales nacionales, y que en cierta forma explican los retrasos y rezagos en la administración de la justicia en el territorio mexicano.

Es cierto que, para crear el Tribunal Federal de Casación habría que reformarse en lo fundamental la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, pero estamos convencidos de que sería lo más propio y eficaz para la adecuada impartición de justicia en nuestro país.

"La pena de muerte y la suspensión de garantías" se propuso como una medida efectiva para combatir la creciente criminalidad en nuestro territorio nacional, ya que los procedimientos de justicia regulares habían tenido pocas consecuencias para desterrar la existencia de numerosos crímenes y algunos oprobiosos que se venían dando y que han continuado a la fecha en toda la Nación.

Se trata de un análisis de una medida de emergencia permitida por la Constitución en el artículo 29 de dicha Carta Magna, la cual solamente se ha atendido en dos ocasiones en la historia de nuestro país: la primera en la época de don Benito Juárez y la segunda en 1942, bajo la presidencia del general Manuel Ávila Camacho, durante la Segunda Guerra Mundial a la que tuvo que entrar nuestro país por arteros ataques de submarinos alemanes a embarcaciones mexicanas.

La historia ha justificado el uso de ambas medidas en estas dos ocasiones, y particularmente en la época del efímero imperio de Maximiliano de Austria como respuesta de nuestro héroe nacional, Lic. Benito Juárez García, para aplicar la pena de muerte en contra del invasor de Habsburgo, estamos conscientes que resulta una medida delicada pues puede inducir a actos de dictadura; pero a males mayores corresponden medidas mayores, y su aplicación para poder imponer la pena de muerte en nuestro territorio sólo podría justificarse jurídicamente

en una suspensión de garantías que fuera decretada por el presidente de la República y regulada por confirmación por el Congreso de la Unión.

Lo anterior más aún porque la pena de muerte, a pesar de haber tenido una prolongada vigencia en nuestro país, fue derogada con una reforma constitucional de efectos recientes, haciéndose eco de los inconvenientes y de las argumentaciones en su contra, tanto académicamente como por determinadas agrupaciones políticas.

El posterior análisis expone explicaciones sobre el Federalismo, la democracia y las libertades que se consignan en este sistema de gobierno.

Es cierto que la democracia se originó en la antigua Grecia y que el Federalismo surgió en el movimiento de la independencia de los Estados Unidos, mismo que se adoptó en nuestro régimen político jurídico nacional en la Constitución de 1824, con la sola interrupción del régimen centralista de López de Santa Anna entre los años de 1836 hasta el Acta Constitutiva y de Reformas de 1847 y en la Constitución Federal de 1857. Pero también es cierto que, en los 200 años de nuestra vida institucional, a pesar de lo mandatado en las Constituciones, sufrimos un centralismo en detrimento de la autodeterminación que corresponde a los estados que constituyen la gran Nación Mexicana.

A la par de otras muchas circunstancias que muestran dicho centralismo, existen la injusta distribución de los ingresos fiscales de la Nación en cuanto a las participaciones que deben corresponder a los Estados y a los Municipios, lo que los hace depender económicamente de la Federación en proporciones impensadas desde la adopción de este sistema de gobierno en nuestra República.

Cada vez se hace más notable en la práctica, que el Federalismo en nuestro país resulta menos explicable y justificable, debiéndose revisar a fondo la legislación que textualmente nos rige bajo el orden jurídico llamado Coordinación Fiscal del país, que prácticamente constituye una subordinación en lo económico de los Estados frente al Gobierno Federal.

A su vez, dentro de este apartado se incorpora el artículo "En la Historia Mexicana, la presidencia no estaba intestada". Este análisis es una

respuesta a un destacado jurista mexicano quien afirmó que, en ausencia del presidente de la República, México estaba acéfalo por lo que toca a la titularidad del Poder Ejecutivo.

En este texto se argumenta que no es verdad que nuestro país se encuentre acéfalo en una situación como la mencionada, porque la Constitución prevé lo que puede suceder en dicho caso y como debe sustituirse a la persona que debe ejercer el Poder Ejecutivo Federal.

Durante el siglo XIX y primera parte del siglo XX existía la vicepresidencia, que por razones políticas y además correctas se suprimió por el ilustre don Francisco I. Madero desde el inicio de su mandato al triunfo de la Revolución de 1910, y también lo es que aunque no se denominaba como vicepresidencia, en las anteriores Constituciones se establecía que al faltar el Presidente asumía el cargo el presidente de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, hasta la reforma constitucional de 1882, y después se estableció que sería el Secretario de Relaciones Exteriores y aún más el Secretario de Gobernación quien debía ejercer el cargo de presidente de la Nación.

Hasta antes de la reforma del 9 de agosto de 2012 al artículo 84 constitucional, ante la ausencia absoluta del presidente constitucional, la Constitución consignaba que debía designarse a un presidente provisional por parte del Congreso de la Unión convertido en Colegio Electoral, presidente que debía convocar a elecciones para la sustitución del presidente como se dio en el año de 1928, al faltar el presidente Obregón, cuando el Congreso designó a don Emilio Portes Gil, quien convocó a elecciones habiendo resultado electo como presidente constitucional el Ingeniero Pascual Ortiz Rubio; que en el año de 1932 ante la renuncia de este último, el citado Congreso Federal designó como presidente sustituto al general Abelardo L. Rodríguez, quien fungió dicho cargo entre 1932 y 1934.

Asimismo, dentro del apartado tercero de este tomo, se incorporan diversas reflexiones jurídico-políticas, que se pueden comentar en los siguientes términos:

Los estudios contenidos en el apartado "pro y contra" contienen análisis publicados como artículos periodísticos en distintos medios de comunicación.

En su conjunto, estos artículos exponen y comentan algunas noticias importantes publicadas en diversas fuentes periodísticas nacionales sobre asuntos de cierta relevancia en el devenir cotidiano de nuestra Nación.

La peculiaridad de estos estudios es que en los temas comentados en cada uno de ellos se dan las opiniones a favor y en contra, sin darse la opinión del autor, y dejando al criterio de este último la forma y términos en que deben resolverse los problemas relativos, bajo argumentos objetivos.

Todos los artículos son en relación con la expresión famosa de Sor Juana Inés de la Cruz en el sentido de que "no hay nada absoluto, pues lo que para unos es blanco para otros puede ser negro".

Considero pertinente hacer un comentario sobre el artículo indicado con respecto a la pena de muerte, ya que es un tema muy controvertido y no obstante que ya se encuentra abolida dicha pena del sistema jurídico nacional, con frecuencia y ante recurrentes actos de violencia en la comisión de delitos escabrosos y muy graves, constantemente se escuchan voces de la ciudadanía sobre su necesaria aplicación en muchos casos escandalosos y de gran indignación nacional.

Al respecto, se hizo la selección de los doce criterios que se han manejado para justificar y considerar necesaria la aplicación de la pena capital, y por otra parte se dan los doce criterios que han propugnado por su abolición, por lo que queda a la elección del lector de ambos criterios de pro y contra que puedan convencer sobre si el estado de violencia que ha venido existiendo en nuestra Nación justifican la necesidad de acudir de nueva cuenta al establecimiento de esta pena en el texto constitucional.

Posteriormente se expone la conveniencia de expedir un *Código Federal de Recursos Naturales*, ante la inmensa regulación jurídica que existe en nuestro país, más de 200 ordenamientos, y la coexistencia de más de 25,000 mil artículos legales algunos muy repetidos y hasta contradictorios, lo que hacen difícil su conocimiento y aplicación por parte de los gobernados y también por parte de a quienes corresponde

la aplicación y resolución de los conflictos derivados en relación con la propiedad y la explotación de tales recursos.

Es cierto que se acude, en principio, a la histórica y famosa contradicción de criterios entre los grandes juristas Thibaud y Savigny, pero también lo es que, con independencia de las razones expuestas por ambos juristas, uno por la codificación y el otro no, deben prevalecer las razones prácticas enunciadas de facilitar y entender mejor la regulación y aplicación de las leyes sobre la materia de los recursos naturales.

Consecuentemente se presentó un cuadro dividiendo la codificación en cuatro libros, correspondiendo cada uno de ellos a la clasificación aristotélica de los elementos, es decir, el aire, la tierra, el agua y el fuego. Este último que actualmente podemos identificar como la energía tanto del petróleo y sus derivados como de la producción de la energía eléctrica y su prestación a los usuarios como elementos indispensables de la vida moderna.

Coincidimos con el principio de Tácito sobre los inconvenientes de la multiplicidad de las leyes.

Esta propuesta a pesar de tener más de 30 años de haberse planteado se ratifica como una necesidad a nivel nacional, y más aun tomando en consideración que en la fecha en que fueron clasificados los numerosos ordenamientos contenidos en el cuadro presentado, después de tres décadas se ha multiplicado en forma numerosa haciendo cada vez más dificultosa la tarea de conocimiento y aplicación del sistema jurídico a los sistemas legales de nuestros recursos naturales.

Estamos conscientes que en la formulación del Código propuesto se presentan graves dificultades en su redacción y que una vez tomada la decisión debería crearse una comisión jurídica para la realización de dicho código y con la colaboración de diversos especialistas en el manejo legal de los recursos naturales de nuestro país.

Esta tarea ya la han abordado algunos países, entre los que podemos citar a la República Argentina con el trabajo realizado por el jurista de ese país Tigreti, aunque no resultaría ocioso investigar los resultados del sistema concebido por este jurista del Cono Sur.

Enseguida el lector podrá tener acceso a tres iniciativas legislativas para el Estado de Campeche, mismas que debo decir me fueron solicitadas por el Gobierno de dicha entidad en los años de 1982, 1985 y 1986, cuando era Asesor Jurídico del Gobernador del Estado.

Dichas iniciativas fueron para actualizar un *Reglamento de Colonias Agrícolas*, la *Ley de Expropiación* y demás limitaciones de dominio en dicha entidad y la *Ley de Notariado* de la misma.

Confío que en su oportunidad estos tres proyectos legislativos hayan sido analizados y en su caso enriquecidos con las modificaciones del caso, por el Congreso del Estado de Campeche.

Como siempre, he tratado de apoyar a mi querida entidad con los estudios necesarios para cubrir la actualización de la legislación del mismo.

A su vez, en el Encuentro Nacional de Presidentes Municipales del Municipio y el Agua, expuse un estudio en el que reitero la necesidad de nuevas reformas constitucionales para apoyar al tercer orden de gobierno: los municipios, el más olvidado en la evolución de nuestra legislación constitucional. El propósito es apoyar decididamente a los municipios en cuanto a la propiedad y explotación de los recursos naturales comprendidos en sus respectivos territorios, y bajo la premisa mayor que no podrá haber desarrollo político mientras no se tenga una economía firma y asegurada.

Después, el lector podrá tener acceso al texto completo de una demanda de amparo directo, como un testimonio del formato que debe llevar un Juicio Ordinario Mercantil en el que se cuestionaron diversas prestaciones derivadas del incumplimiento de un contrato innominado mercantil celebrado para la construcción de un edificio en el paseo de la reforma de la ciudad de México.

Sobre el particular de acuerdo con nuestra legislación constitucional y legal del Amparo Directo tal y como fue concebido y desarrollado primero en la legislación de Amparo de 1936 y la legislación de la materia.

El asunto a quien compete esta demanda fue una sentencia pronunciada por una Sala del Tribunal Superior de Justicia del entonces

Distrito Federal, y para el conocimiento de los posibles lectores el juicio de amparo motivado por esta demanda fue fallado favorablemente en la sentencia dictada por el Tribunal Colegiado de Circuito a quien correspondió su conocimiento.

Por su parte, los textos referentes a la controversia constitucional promovida por el Gobernador del Estado de Puebla en contra del Ayuntamiento de Puebla, y el incidente de suspensión relativo a la controversia constitucional 51/96, corresponden a una interesante demanda y al trámite del incidente respectivo de la misma de una controversia constitucional plateada ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación de un conflicto de Poderes entre el Estado de Puebla y el Municipio de la capital de la propia entidad.

Los incluyo porque aún resultan de gran novedad en el trámite de los recursos constitucionales las controversias que se pueden dar por problemas de competencias entre los órdenes de gobierno tanto federales como estatales y municipales.

Espero que algún día puedan servir de modelos para posibles conflictos constitucionales ante nuevo ámbito de las controversias constitucionales establecidas en las reformas a la Constitución de 1994 sobre el artículo 105 de la constitución y su ley reglamentaria, así como sus consecuentes reformas al respecto.

A su vez, la demanda de amparo indirecto en el caso de Arturo Castelo Parada, promovida ante un Juzgado de Distrito del Estado de Sonora, corresponde a una demanda en la cual se plantearon diversas violaciones constitucionales y legales combatiéndose en lo fundamental una resolución de la Comisión Nacional de Aguas referente a la perforación y explotación de siete pozos de explotación de aguas subterráneas.

Con independencia de las violaciones de principio de legalidad plateadas en la demanda, se combatió específicamente la constitucionalidad de la *Ley de Aguas Nacionales* en lo tocante específicamente de las aguas subterráneas, cuya determinación dadas las jurisprudencias contradictorias de la Suprema Corte aún se encuentra en incertidumbre, pues el más Alto Tribunal de la República en jurisprudencias con-

tradictorias, por una parte se establece que las aguas subterráneas son propiedad de la Nación y en otras se resuelve que las aguas son propiedad particular, queda pendiente en el caso de juicio motivado por esta demanda la resolución que a la postre pueda fijar como jurisprudencia definitiva la Suprema Corte de Justicia en la instancia que llegue a su conocimiento y determinación.

Por otra parte, puede resultar de interés para los litigantes en materia constitucional, como y cuando se debe interponerse una demanda de amparo indirecto que debe tramitarse en primera instancia por los Jueces de Distrito, en cuya demanda se planteen no sólo violaciones constitucionales de las leyes aplicadas sino también vicios propios de ilegalidad en el caso de su aplicación.

Finalmente, el lector podrá encontrar una Nota Preliminar sobre la propuesta de creación de la Secretaría de Justicia y Seguridad Pública, misma que elaboré a petición de un candidato a la presidencia de la República en el año 2000, en la que se desarrolla una tesis que ha quedado de manera indeterminada en el ámbito académico y legislativo de nuestra Nación, sobre si debe o no restablecerse la Secretaría de Justicia tal y como existió en nuestro país hasta el año de 1917 en el que la Constitución, sin motivación ni justificación desapareció dicha dependencia.

Se dan ampliamente las razones que pueden motivar su restablecimiento como existe en casi todos los países desarrollados y que por ahora por razones que podrían polemizarse desapareciera de nuestro ámbito jurídico de la nación y que deben ser revisadas, pues no constituye una suplencia definitiva la creación de un Consejo de la Judicatura Federal ni menos aún el que las facultades de gobierno sobre el ámbito judicial no deben quedar solamente en el cuerpo de facultades de una Secretaría de Estado como es la de Gobernación, pues constituye en la práctica de los conflictos nacionales sobre el ámbito de la justicia una recarga indebida en una Secretaría que tiene otros importantes órdenes competenciales, para absorber los otros importantes con la justicia como son los términos de la designación de los altos jueces en el más Alto Tribunal de la República y también los relativos a la aplicación de las

condenas judiciales y a los concernientes a la administración y existencia de los establecimientos penitenciarios, los que inexorablemente en nuestro país han generado y siguen generando múltiples problemas que no han sido resueltos por una Secretaría abrumada y constituida por numerosas atribuciones que tradicionalmente y académicamente no le corresponden como son las que conciernen, entre otras cosas, a la existencia y administración de los establecimientos de aplicación de las penas como son las cárceles y las instituciones de carácter penitenciario.

Académicamente se ha criticado respecto de la Constitución de 1917 se hubiese desaparecido la vieja Secretaria de Justicia que entre otras facultades especificas estaba la concerniente a los establecimientos penitenciarios. De allí la importancia de reproducir las eruditas y sabias explicaciones, entre otros juristas, del gran michoacano don Antonio Martínez Báez.

* * *

En el Segundo Tomo de esta obra, se presentan los trabajos que realicé y defendí como legislador de la República; servidor público en la Administración Pública Federal y como Ministro de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, sin duda, el mayor de los honores que puede tener un abogado litigante en su vida.

De modo que, en este volumen, el lector podrá tener acceso a las intervenciones parlamentarias que tuve tanto en la Honorable Cámara de Diputados como en el Senado de la República, así como las iniciativas de ley y proyectos que presenté durante mi desempeño como legislador de la República; asimismo, tendrá conocimiento de los trabajos y estudios presentados en la Secretaría de la Contraloría General de la Federación; pero también aquellos realizados en la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

Su posible lectura puede ilustrar sobre algunos importantes temas en el ámbito de aplicación del derecho nacional. Por esa razón, no puedo menos que detenerme en la explicación de algunos de los temas formulados y desarrollados por su importancia teórica y práctica.

El segundo tomo de esta obra se divide, a su vez, en tres partes, cada uno de ellos correspondientes a las tres ramas del Supremo Poder de la Federación: Legislativo, Ejecutivo y Judicial, con sus respectivos capítulos.

La Primera Parte, titulada "El Poder Legislativo: discursos e intervenciones", se subdivide en tres capítulos, y en su conjunto reúne 43 intervenciones parlamentarias, exceptuando la última a que más adelante me referiré, ya que contiene un proyecto de dictamen, sin que constituya propiamente un debate parlamentario.

Las primeras 26 disertaciones fueron realizadas en la Tribunal de la Honorable Cámara de Diputados. El segundo capítulo integra 15 alocuciones hechas ante el pleno del Senado de la República, mismas que pueden resultar de un positivo interés para futuros legisladores, ya que por su naturaleza fueron efectuadas en contestación a argumentaciones de diversos adversarios políticos, respecto de temas electorales y de naturaleza constitucional que podrían abarcar diversas materias del sistema jurídico nacional.

En efecto, pueden significar una guía orientadora sobre todo para los futuros Diputados y Senadores sobre cómo deben efectuar sus argumentaciones jurídicas y políticas en las dos más altas Tribunas legislativas de la Nación, ya que, de conformidad con las prácticas legislativas, no se conocen los argumentos que deben expresarse en defensa de sus intereses partidistas sino hasta el momento en que los alegatos que deben refutarse durante el desarrollo de las sesiones relativas. Todo esto indica que los legisladores deben ir a las sesiones plenarias de las cámaras, debidamente preparados en el conocimiento de la Constitución, de la legislación nacional e internacional y de la lógica que debe y puede utilizarse no solamente para ganar los debates sino también para persuadir sobre la verdad de los argumentos que deben defenderse en beneficio del país.

Es evidente que las intervenciones parlamentarias forman parte del prestigio de los legisladores, pues además de justificar su representatividad, siendo audiencias públicas contribuyen no sólo a la formación de las leyes, sino al nombre y la buena reputación de

los Diputados y los Senadores. Resulta importante destacar que las discusiones parlamentarias para su éxito no deben ir acompañadas de adjetivaciones impropias sino de verdades sustantivas que demuestren una conducta y civilidad, pues a los adjetivos impropios de los adversarios políticos deben contestarse con razones y verdades sustantivas.

La consecuencia lógica de buenas intervenciones parlamentarias constituye el mejor escalón para sólidas carreras políticas en tiempos presentes y futuros.

Respecto al proyecto de dictamen de la reforma constitucional en materia indígena, como ya he advertido, no es un debate propiamente sino un interesante documento que responde a un esfuerzo analítico para integrar un dictamen para su discusión ante el pleno de la Cámara de Senadores sobre una reforma constitucional que años más tarde se vería cristalizada.

Y es que aunque este dictamen quedó elaborado con una investigación y análisis histórico de los derechos indígenas en el país, lamentablemente no pudo ser presentado al pleno camaral por no haberse obtenido para su éxito el consenso necesario de otros partidos políticos que, aun cuando inicialmente en el trabajo de las Comisiones habían manifestado su conformidad, después se retractaron y por ende tratándose de una reforma constitucional que requiere mayoría calificada para su aprobación resultaba ocioso que se discutiera en el seno de la Cámara Alta, pues su éxito resultaba inminentemente inútil, ya que no se llegaría a la mayoría exigida por la Constitución dada la inconformidad de dos o tres partidos que habiendo estado de acuerdo después lo retiraron por intereses partidistas para dejarlo pendiente en una Legislatura diferente, como así sucedió en la realidad y posteriormente mediante un dictamen distinto fue aprobado para el indudable beneficio de una adecuada regulación de los derechos constitucionales de las comunidades indígenas que se habían venido rezagando en los trabajos legislativos de la Nación.

No obstante que aquel primer dictamen no fue discutido y en su caso aprobado en la sesión plenaria correspondiente de la Cámara de Senadores, no puedo menos que incluirlo entre estas huellas profesionales

porque requirió amplísimas investigaciones y argumentaciones en favor de las 56 etnias existentes en ese entonces en el país. Aun cuando fue en fechas sucesivas turnado de nueva cuenta a las Comisiones de trabajo en otra Legislatura, es indiscutible que, para estas nuevas Comisiones y nueva integración plural de la Cámara Alta, se utilizaron buena parte de los estudios que integraron el primer dictamen en cuestión.

Finalmente, dentro de la Primera Parte de este segundo tomo, pero en su capítulo tercero, se incluyen tres importantes iniciativas que ameritan los siguientes comentarios:

Estas iniciativas no fueron dictaminadas ni aprobadas por el pleno de la Cámara de Senadores en la oportunidad en que fueron presentadas, no obstante se manifiesta su importancia para los efectos de la modernización y vigorización de las facultades del Congreso de la Unión y, particularmente, en lo tocante a las facultades de la Cámara de Senadores, pues además de modernizar a dicha Cámara, se proponía el rescate de facultades que en su proceso histórico cuando se suprimió en la Constitución de 1857 y se estableció nuevamente en reformas de 1874, le fueron suprimidas particularmente en lo relativo a la aprobación del Presupuesto de Egresos de la Federación, facultad que se dejó de manera exclusiva en la Cámara de Diputados, lo que ha sido un error desde el punto de vista de la doctrina y de la intervención obligada de la Cámara Alta no sólo en lo que respecta a los ingresos, facultad que ha seguido teniendo el Senado sino también en los egresos federales, pues resulta difícil de aceptar que el Senado pueda aprobar los ingresos anuales del Estado Mexicano sin que sepa ni intervenga en la aprobación de la aplicación de dichos ingresos a los egresos que correspondan a los mismos, es decir, como órgano calificador del Congreso lo mismo debe intervenir en lo que ingresa que en lo que se gasta en el ejercicio del Presupuesto de Egresos del Estado Mexicano.

Por otra parte, se propusieron diferentes modificaciones constitucionales que, por sí mismas, se explican como necesarias y prudentes para mejorar y agilizar las relaciones entre ambas cámaras del Poder Legislativo Federal, así como entre el Congreso de la Unión y el Ejecutivo Federal.

Las propuestas contenidas en estas iniciativas, como así se consigna en el desarrollo de las mismas como nota aclaratoria, fueron parcialmente presentadas, discutidas y aprobadas en otras iniciativas que actualmente se aprecian en el texto vigente de la Constitución, pero debe señalarse que no fueron todas y que algunas quedaron sin que fueran incorporadas a nuestra Carta Magna, por lo que presentan algún interés para que en el futuro puedan ser consideradas como oportunas y presentadas en futuras Legislaturas, ya que proveen precisión y aclaración de diversas facultades que debe tener el Congreso Federal para su mejor desempeño y el perfeccionamiento de la Constitución en su aspecto positivo y vigente, pues indudablemente en un futuro no remoto de ser aplicadas tendrán un incuestionable beneficio y perfeccionamiento de nuestra Norma Fundamental.

En cuanto a la iniciativa de reformas y adiciones a la *Ley Orgánica del Congreso General*, sólo cabe comentar que constituye, según se advierte de su simple lectura, se incorpora un cuadro comparativo en lo tocante a la calificación de las elecciones Federales cuando el Congreso tenía la naturaleza jurídica de Colegio Electoral, con anterioridad al COFIPE.

Finalmente, en lo relativo a la iniciativa de *Reglamento Interior* y *Reglamento de Debates del Congreso de la Unión*, conviene señalar que este texto corresponde a un proyecto de un nuevo Reglamento que, aunque no fue estudiado considerado, dictaminado ni aprobado por el pleno camaral; lo cierto es que las argumentaciones y figuras que propone en su exposición de motivos y articulado, pueden mejorar los procedimientos internos de cada una de las cámaras y modernizar incluso sus Reglamentos actuales.

A su vez, la Segunda Parte del Segundo Tomo, denominada *Teoría y praxis de la Administración Pública y el Control Interno*, incluye los trabajos relacionados y efectuados durante mi paso como director general jurídico de la Secretaría de la Contraloría General de la Federación, de los cuales hago hincapié en los siguientes: *La naturaleza jurídica del Nacional Monte de Piedad*, tratado en el que realicé investigaciones y razonamientos sobre su esencia jurídica como una entidad descentralizada actualmente del gobierno federal, con un estudio de sus antecedentes desde la *Cédula Real*

del Monarca español, Carlos III, en el año de 1750 y su desenvolvimiento en la vida nacional en las épocas del presidente Juárez y sus posteriores regulaciones hasta llegar a la época actual, pues independientemente de la autonomía de sus órganos de gobierno, se trata de una institución subsidiada por la Nación para los fines benéficos y humanitarios con las que fue creada.

Este estudio es importante para justificar el control que sobre la institución ejerce la Nación a través de los órganos de control del gobierno federal, tomando en cuenta la amplia legislación que ha regulado su existencia durante más de doscientos años, así como los subsidios que recibe de la Federación y sus presupuestos que se encuentran incorporados al Presupuesto Federal que anualmente aprueba la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión.

Se subraya en este amplísimo análisis la importancia del control federal con respecto a esta institución humanitaria por los apoyos que recibe de la Federación para el cumplimiento de sus fines y la adecuada vigilancia que debe darse sobre el buen manejo de los recursos públicos con los que se sostiene y que plenamente justifican el ejercicio de su control por parte de la Federación.

Otro estudio relacionado con mi paso por la Secretaría de la Contraloría de la Federación, es el que se refiere a los sistemas de control de las instituciones descentralizadas federales y respecto del cual remito a la consulta del libro *La contraloría y el control interno en México* coedición del Fondo de Cultura Económica y de la Secretaria de la Contraloría, cuya primera aparición fue en 1987 y su segunda edición en 1993, tratado en el cual desarrollé el tema del control interno con todos sus antecedentes y sus últimas reformas tanto de manera directa como de los organismos descentralizados, por lo que su ilustración está íntimamente relacionada con el estudio antes descrito que se contrae a una entidad descentralizada del gobierno federal.

También debe señalarse respecto a esta Segunda Parte, el análisis que se hace en la misma sobre el fuero constitucional de los legisladores y su entendimiento cabal en los términos regulados por la Constitución

General de la República y por las leyes reglamentarias de su normatividad relativa al respecto.

En este mismo apartado se incluyen importantes estudios relativos al fortalecimiento del Municipio, que deben conllevar a una reforma al texto constitucional.

En efecto, se plantea que en la Constitución de 1917 al rescatarse los recursos naturales, esencialmente en las aguas, que se encontraban en poder de extranjeros, se dejó en el olvido a los municipios tanto en dicho texto constitucional como en sus sucesivas reformas.

Es indudable que no podrán fortalecerse a los Municipios, si no se les incluye en el catálogo de las aguas que deban corresponderles, así como de otros recursos naturales que se encuentren ubicados en sus respectivos territorios.

De acuerdo con la normatividad constitucional que actualmente nos rige, los Municipios no cuentan con recursos naturales de los que puedan beneficiarse directamente por uso y explotación, pues los únicos recursos que reciben son los que les asignan los Estados a través de sus propias legislaciones.

No podrá haber desarrollo de estas demarcaciones que históricamente son las más antiguas y que contaban con la explotación y beneficio de los recursos que se encontraran dentro de sus territorios, pues malamente podríamos afirmar que hay posibilidades de desarrollo cuando no se cuenta con recursos propios que puedan explotarse para sus respectivas administraciones.

En la Constitución, en su primera reforma que pretendía ser integral, se le asignaron obligadamente la prestación de diferentes servicios, entre ellos el agua potable y los alcantarillados, pero para el cumplimiento de esta obligación constitucional, requieren adquirir el agua de la Federación, no obstante que no tienen ingresos propios para esos menesteres.

Por tanto, considero a estos cuatro estudios de índole muy relevante para sacar a los municipios de la postración económica en la que se encuentran colocados, por lo que resulta indispensable una reforma

constitucional que sea propiamente integral asignándoles sus derechos en las aguas y en las tierras también de explotación minera.

Por su parte, la Tercera Parte del segundo tomo, se dedica por completo al Poder Judicial de la Federación. En su primer capítulo, de una manera exclusiva, se hacen numerosos comentarios en diez apartados relativos a la controversia de límites promovida por el Estado de Quintana Roo ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en contra de los Estados de Campeche y Yucatán.

En estos estudios, con independencia de los intereses de las Entidades Federativas involucradas, podemos apreciar interesantes debates sobre esta clase de conflictos que en aquel entonces debían sustentarse ante el más Alto Tribunal de la República y que después de una reforma constitucional pasaron a la competencia previa del Congreso de la Unión.

Lamentablemente este prolongado litigio que duró en la Suprema Corte once años no pudo resolverse jurídicamente en la Cámara de Senadores, pues se quedó en trámites administrativos en una Comisión Especial del propio Senado y después por una segunda reforma constitucional volvió a otorgarse la competencia a dicho Alto Tribunal.

Lo cierto es que, tratándose de un conflicto de gran interés para la precisión de los límites entre los Estados litigantes: Quintana Roo, Campeche y Yucatán, la situación por estos incidentes de reformas constitucionales quedo en la misma situación que antes de que se iniciaran los mismos.

Debe recalcarse que, en la primera etapa de la controversia constitucional se presentaron, ofrecieron y desahogaron numerosas pruebas por parte de los Estados postulantes las que ya no pudieron ser analizadas y valoradas por esta diversidad procesal de distintas competencias.

Con independencia de la situación definitiva y de los múltiples alegatos de las partes en disputa, la situación geográfica quedó en indefinición por lo que como planteé en varias ocasiones proponiendo planes de solución a través de convenios amistosos entre las entidades en disputa, lo mejor hubiese sido que para evitar conflictos posteriores se

llegara a una solución amistosa que después de suscrita por las entidades litigantes, se hubiese llegado con la firma de tratados entre los tres Estados, y con la aprobación última del Congreso de la Unión a solución total de un viejo conflicto que tenía más de 100 años desde la creación de Quintana Roo como Territorio Federal en el año de 1902, a una respuesta que en el campo del derecho nacional y de las relaciones en los tres Estados, hubiese sido definitiva y total editando múltiples alegatos y discusiones geográficas que resultaron inútiles para la mejor armonía entre los tres Estados del sureste de la República.

Quedan pues estos estudios como un antecedente importante para que en lo futuro, mediante negociaciones amistosas y las celebración de convenios entre las tres entidades se eviten conflictos posteriores, pueda definirse jurídicamente en términos incuestionables una antigua disputa que por la vía judicial, y en los términos comentados y descritos de los estudios de este capítulo, no pudo llegar a ninguna respuesta jurídicamente incuestionable de sus viejas disputas que únicamente generan situaciones inciertas sobre la definición de sus límites geográficos que mucho han afectado y podrían generar en lo futuro falta de armonía y de colaboración entre los tres Estados disputantes.

Por su parte, dentro del capítulo segundo de esta Tercera Parte, se incluyen seis estudios, mismos que se comentan en los términos siguientes:

El primero presenta los argumentos expresados al presidir por segunda vez la Tercera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, agradeciendo a los Ministros los apoyos recibidos durante la primera presidencia, y expresando asimismo los motivos y razonamientos que se tomarían en cuenta durante el desarrollo de la segunda presidencia, así como de los programas que se llevaría a cabo durante el ejercicio de dicha función.

El segundo estudio se refiere a un Voto Particular sobre un fallo en relación con la inconstitucionalidad plateada de la *Ley de Hacienda del Distrito Federal* en lo tocante a las aguas subterráneas, toda vez que el fallo votado fue declarando constitucional dicha Ley en cuanto a la propiedad de las aguas subterráneas declarándolas propiedad de la Nación. La inconformidad de dicho Voto Particular fue en relación con

la contradicción existente en los archivos de los fallos en la Suprema Corte, pues por una parte en una jurisprudencia anterior se declararon que las aguas subterráneas eran propiedad particular y en otra que eran propiedad de la Nación, sin que en el fallo materia de la inconformidad se hiciera razonamiento alguno sobre esta contradicción que, de acuerdo con la *Ley de Amparo* entonces vigente, debía resolverse a fin de que no se generara incertidumbre entre los gobernados si a la postre las aguas subterráneas debían considerarse propiedad o no de la Nación.

El tercer documento es el Voto Particular sustentado en relación con un fallo sobre la constitucionalidad de la *Ley de Hacienda del Estado de México* en cuanto a las aguas subterráneas, por lo que se concatenan los comentarios hechos en Voto Particular anterior.

A su vez, el Voto Particular en relación con la constitucionalidad de *la Ley de Expropiación* del Estado de Sinaloa se refiere al fallo de la Suprema Corte en cuanto a la constitucionalidad de la *Ley de Expropiación del Estado de Sinaloa,* fue informado por la circunstancia de la indebida interpretación sustentada por la Suprema Corte en cuanto a si el municipio que no es una entidad soberana tuviera facultades para decretar expropiaciones lo que sólo es propio de las autoridades administrativas soberanas como son el Ejecutivo Federal y los Ejecutivos de las Entidades Federativas.

Finalmente, este estudio constituye un exhaustivo análisis de la procedencia del juicio de amparo en cuanto a los actos referentes a la posesión, ya que en numerosos asuntos han existido contradicciones de tesis en los distintos Tribunales Federales que les ha tocado conocer de la inconstitucionalidad de los actos de desposesión atribuidos a muy diversas y numerosas autoridades administrativas.

Es un estudio de un gran interés para tratar de llegar a un definitivo criterio de la Suprema Corte en un procedimiento de contradicción de tesis sustentadas por dos Tribunales Colegiados de Circuito correspondientes a distintas Circunscripciones Judiciales.

Lamentablemente este análisis apoyado por las investigaciones profundas hechas por el entonces Secretario de Estudio y Cuenta, Lic. Sabino Pérez, actualmente Magistrado de Circuito, y después de

numerosas consultas con el Ministro ponente, no se llegó a estudiar y definir por el pleno de la Suprema Corte en virtud de haber salido de la Corte el ponente y no haberlo hecho suyo el Ministro que lo sustituyó, por lo que fue retirado de los asuntos ya listados para el conocimiento y resolución del pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

* * *

Finalmente, el Tercer Tomo de esta obra incluye dos grandes secciones o apartados. En el primero se presentan seis conferencias y discursos de especial relevancia para el ámbito jurídico y que tuve el honor de presentar en distintos foros. En el segundo se incluyen trece estudios jurídicos especializados en diversas materias; mientras que en la última parte se exponen algunos ensayos y reflexiones jurídicas hechas a la luz de los acontecimientos de la realidad nacional.

De este modo, en la Primera Parte de este Tomo se presenta una conferencia del sistema vigente de las aguas en la Nación Mexicana. Esta exposición resulta interesante, en especial por la escasa bibliografía jurídica de la Nación sobre un recurso tan importante para la vida y el desarrollo de un país como es el agua, y que paradójicamente es más conocido por ingenieros que por abogados.

Aun cuando ya existen en el país algunos seminarios y foros dedicados a la naturaleza jurídica en México de las aguas, esta conferencia la considero motivadora para que los juristas mexicanos se interesen por dedicarse al estudio y el análisis de las aguas mexicanas tanto en sus antecedentes históricos como en su normatividad actual a fin de que puedan y deban escribirse tratados sobre el particular como existen en otros países tanto americanos como europeos. Dentro de los estudios que yo he realizado sobre este tema por muy fundamental para el desarrollo y la convivencia de la vida en nuestro país, después de prolongadas investigaciones publiqué un libro editado por el Consejo Editorial del Estado de Tabasco, intitulado *Legislación de aguas en México: estudio histórico legislativo de 1521 a 1981*, trabajo de cuatro tomos sobre el particular que contiene además de un amplísimo prólogo de análisis histórico y jurídico sobre las aguas en

México, cuatro índices para su consulta la evolución histórica de las leyes tanto españolas como mexicanas desde su independencia entre los años de 1521 en que se consumó la independencia mexicana hasta el año de 1981 con la vigencia de la *Ley Federal de Aguas.*

Asimismo, podemos hacer referencia a otras conferencias importantes sobre temas relevantes para la vida nacional como son las relativas a los fueros constitucionales, a la corrupción que en los tiempos que vivimos constituye uno de los objetivos esenciales mediante reformas constitucionales y leyes reglamentarias para un sistema apropiado de combate a la impunidad.

Sobre este mismo tema llevo mis lectores al libro que escribí sobre las responsabilidades en el servicio público, editado por la Cámara de Diputados en coedición con el Instituto Nacional de Administración Pública (INAP) en el 2006, en cuya obra se contiene un análisis de la corrupción, de sus causas, de las medidas para su combate que fueron institucionalizadas en la reforma constitucional de 1982 y en la expedición de sus leyes reglamentarias respectivas.

También se contiene los estudios sobre la reforma constitucional de 1994 que cambió la estructura de la Suprema Corte de Justicia de la Nación e instituyó el Consejo de la Judicatura Federal, con lo cual por única vez se legisló sobre el control y administración del Poder Judicial de la Federación; por lo que vino a constituir una importante institución para controlar y vigilar el funcionamiento de manera integral de los órganos judiciales tales como los Juzgados de Distrito, los Tribunales Colegiados de Circuito, y los Tribunales Unitarios, con la excepción de la Suprema Corte de Justicia, que cuenta con sus propios órganos internos de control y vigilancia.

Por último, también debo destacar en este apartado, la inclusión de la conferencia "El derecho y la justicia de los aztecas en la época precortesiana" que impartí en diversas Casas de la Cultura Jurídica de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en coordinación con Tribunales de las Entidades Federativas y con diversas universidades. Subrayo que esta conferencia era motivadora para que se iniciaran estudios en importantes universidades, como ya sucede en San Luis Potosí a fin de

que se conozca la magnífica organización política y jurídica que tuvieron los aztecas durante 146 años, así como igualmente de sus propios tribunales y procedimientos judiciales mejores que los que existían en los países europeos y mucho mejores que los que se manejaron en nuestra Nación durante los 300 años de época colonial.

Sobre este tema tan relevante en nuestra historia jurídica, existe hasta la fecha escasa bibliografía pues desde la obra del jurista alemán Kohler de 1905, intitulada *El derecho de los aztecas*, y otras escasas obras como la de Lucio Mendieta y Núñez intitulada *El derecho precolonial de 1944* y la obra de Carlos Alba, *Derecho comparado entre los aztecas y el derecho mexicano de los años 50*. Sin embargo, poco ha importado a los historiadores sobre el Derecho Mexicano ocuparse del estudio y análisis de las magníficas instituciones que tuvieron nuestros antepasados los aztecas entre los años 1375 a 1521, año en que se consumó la conquista de México por parte de la corona española.

Ojalá que esta conferencia y su lectura puedan despertar el interés de los académicos mexicanos fundamentalmente en los cursos de historia del derecho nacional, y en las facultades de derecho y jurisprudencia de las universidades que existen en nuestro país.

En seguida, se exponen diez discursos sobre diversos temas que valen la pena comentar.

En el primero, con motivo de la graduación de los estudiantes de la Facultad de Derecho de la Universidad Anáhuac, se hacen múltiples referencias a las grandes fuentes que deben estudiarse para la carrera de abogado, la que no debe limitarse solamente a los textos fijados como obligatorios en los varios escalones de la carrera en la universidad, con la finalidad de que los abogados egresados puedan complementar sus criterios en los más famosos juristas tantos nacionales como extranjeros para su formación y el futuro ejercicio de la abogacía, que constituye entre las carreras liberales y la más importante y completa de todas.

Espero haber sembrado en esta exposición algunas inquietudes entre los estudiantes egresados para que puedan acudir a esas importantes fuentes doctrinales que, de alguna manera, les servirán para cumplir en la sociedad con la importante carrera del derecho que se enfrenta en

su desempeño en muy numerosas situaciones que deben ser analizadas por los abogados egresados en las Universidades para ser exitosos en los fines de la ciencia jurídica que aspiran a la realización del valor justicia como uno de los más trascendentes en las sociedades humanas.

En el segundo discurso me correspondió intervenir en la ceremonia más solemne de la carrera de abogado, ceremonia en la cual se me impuso la toga y el birrete característicos de los altos funcionarios de la justicia, expresarme en lo particular y en lo general de los ideales que deben adornar a los más altos jueces de una Nación.

Además de que para mí constituía mi más alto ideal en mi carrera profesional, destaque como se enfrentan los miembros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación ante los más relevantes principios de la ciencia jurídica y de una manera fundamental al expresar sus criterios en la última palabra de los procedimientos judiciales que constituyen la jurisprudencia establecida por dicho Tribunal como la verdad legal ya indiscutible en los conflictos de la sociedad nacional que llegan a su superior definición.

Fue un honor que marco de manera importante mí paso por la judicatura y que viene hacer indiscutiblemente una categoría personal en el tiempo que nos toca vivir y hacer presente mi palabra y mi prestigio.

En este discurso que pronuncie en Ario de Rosales, Michoacán, rendí homenaje a los primeros cinco ministros del primer Tribunal Superior de Justicia de la Nación, antecedente directo de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, Tribunal que fue calificado de itinerante pues sólo existió bajo la persecución de las tropas realistas en los inicios de la guerra de nuestra independencia, durante pocos meses y que estuvo reuniéndose en diversas poblaciones hasta la de Tehuacán en donde fue disuelto tras del cautiverio y fusilamiento del gran José María Morelos y Pavón, héroe epónimo de nuestra lucha nacional por la libertad y la emancipación de la corona española. Todos los días 7 de marzo se conmemora en nuestra República y principalmente en la ciudad michoacana en el cual se originó, quedando algunas muestras documentales de sus actuaciones demostrando que la Constitución inicial de nuestro país, conocida como la de Apatzingán, aun cuando

no tuvo vigencia formal en todo el territorio nacional si la tuvo en los reductos en los que las fuerzas independentistas se habían alzado con el triunfo frente a las tropas realistas, y prueba de ello es que en la Casona que se conserva en Ario de Rosales existe un museo documental de las resoluciones que se dictaron por dicho histórico Tribunal.

Enseguida se presenta el discurso que pronuncié en la población de Bolonchén de mi Estado de Campeche, en la que naciera el gran creador del juicio de amparo don Manuel Crescencio García Rejón y Alcalá, inicié bajo su padrinazgo mi campaña para Senador de la República. Debo señalar que dichas palabras las comencé en lengua maya para sorpresa de todos los asistentes y como contenido hice la defensa que siempre he realizado de los derechos de mi Estado para beneficiarse de la explotación petrolera campaña que, ya como Senador continúe en reiteradas ocasiones para sostener el derecho original del Estado de Campeche para hacerse partícipe de los beneficios de la explotación de los hidrocarburos que han venido siendo explotados desde entonces en sus mares adyacentes.

Posteriormente, dejo testimonio como en otras varias ocasiones sustentadas en diversos foros y que se puntualizan en varias páginas de Mis Huellas Profesionales, del merecido y emocionado homenaje que rendí a doña María Lavalle Urbina, posiblemente la maestra y jurista más destacada nacida y formada en tierras campechanas.

En este discurso además de rendir tributo a nuestra Constitución de 1917, convoqué a los legisladores de la República, como lo he dicho ya en algunas otras intervenciones, a efectuar una reforma constitucional para fortalecer a los Municipios incorporándolos en los beneficios de los recursos naturales de nuestra Nación, específicamente del agua recurso vital para nuestra subsistencia y de otros recursos existentes en las circunscripciones territoriales de los municipios. Espero que, en algún futuro no remoto, exista la conciencia nacional para apoyar a los Municipios con la explotación de los recursos que el destino nacional les ha otorgado de manera originaria en sus respectivas circunscripciones territoriales.

Cuando en mi campaña de Senador, en la ciudad de Palizada ubicada en el sur de mi Estado natal de Campeche, pronuncié el nombre de Francisco Field Jurado los miles de asistentes palizeños tributaron un caluroso y emotivo aplauso a este héroe campechano originario de esta apartada población de la entidad. Me pareció justo y apropiado cobijarme en la memoria de Field Jurado por su rectitud, perseverancia y patriótica actuación como Senador de la República por el Estado de Campeche, en cuanto a la discusión en el Senado sobre los tratados de Bucareli celebrados por el entonces presidente Álvaro Obregón con el gobierno de los Estados Unidos de América, acuerdos que este Senador campechano reprobó de manera sucesiva por considerarlos violatorios de la soberanía de la Nación Mexicana, lo que le significó su sacrificio ya que fue asesinado por los esbirros del Gobierno Federal de aquélla fecha. Sin embargo, posteriormente la historia le ha hecho justicia pues se ha determinado por diferentes actores de nuestra política nacional que Field Jurado tenía razón y que no fue en vano su sacrificio. Honra y dignidad para dicho personaje como lo enaltecí en aquella época en mi discurso de campaña y lo sigo enalteciendo hasta en la actualidad.

En el año de 1999 fui distinguido por el gobierno del Estado de Campeche con la medalla y el diploma que se otorgan anualmente a los campechanos bajo la égida del ilustre paisano don Justo Sierra Méndez. En esa ocasión hablé fundamentalmente sobre la histórica vida de don Justo, llamado con propiedad el "Maestro de América" y que tantas glorias en la historia como en la literatura dejó a nuestra nación, fue para mí un gran honor el ser el recipiendario de esa medalla que, tanto en lo personal como en lo familiar, conservamos como una presea de distinción.

El discurso anterior de mi presea lo confirmé y detallé en otro discurso pronunciado en honor del Maestro Sierra, al cual se le recuerda por muchos aspectos de su vida ilustre y privilegiada pero particularmente por sus palabras como Secretario de Instrucción Pública en la inauguración de la Universidad Nacional Autónoma de México y sus pródigos avances en la cultura nacional, debiendo destacarse además que fue el único personaje del gabinete de Porfirio Díaz, quien fue ratificado por el apóstol de la Revolución, don Francisco I. Madero, designándolo Ministro

plenipotenciario del Estado Mexicano en España, en donde tan señero personaje rindió su inequívoco homenaje a la tierra con su lamentable fallecimiento en la muy llamada madre Patria.

Finalmente, en una reunión celebrada en la ciudad de Manzanillo presenté una ponencia para subrayar la importancia del presupuesto nacional y su adecuada vigilancia y control por parte de la entonces denominada Contaduría Mayor de Hacienda, tal vez esta última la única institución que permaneció viva en nuestra historia desde la Constitución de 1824 hasta la fecha en la que con el nombre de Auditoria Superior de la Federación se conserva como un organismo dependiente de la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión, y en cuya reunión destaqué los orígenes del control presupuestal desde los antiguos debates en Prusia en el año de 1873 que dieron lugar a los relevantes estudios de Paul Lavand, que han servido de base en el mundo occidental para lo que bien se ha llamado la reconducción presupuestal dando respuesta a las posibles crisis constitucionales cuando el presupuesto presentado por el titular del Poder Ejecutivo no es aprobado dentro de los tiempos señalados en las respectivas Constituciones. En esa ponencia puse de relieve las distintas respuestas que se han dado en algunas de las más importantes Constituciones de las más trascendentes naciones de nuestro mundo occidental y propuse la solución adecuada para nuestro mundo mexicano, haciendo notar que en algunos Estados de la República mexicana ya habían legislado sobre este particular y no obstante como sigue sucediendo hasta la fecha en cuanto al Presupuesto Federal no existe en nuestra Constitución General de la República ninguna solución como se ha dado en varias ocasiones en nuestra evolución histórica política generando, llámese así, algunas angustias sobre nuestro régimen constitucional nacional. También debemos recordar que, en el ámbito político de los Estados Unidos de América, en donde tampoco existe un marco jurídico que permita su solución, en la discrepancia entre Congreso y el presidente de la República se han dado algunas crisis constitucionales que han sacudido la firmeza del régimen jurídico de la Unión Americana, y que sólo se han resuelto a través de apretados convenios entre el Congreso y el presidente de los Estados Unidos.

En el apartado intitulado "Estudios jurídicos" se presentan las investigaciones que a continuación se comentan:

Se incluye, en primer lugar, el tratado que denominé "La organización judicial en el Derecho Comparado", que constituye un análisis de los Tribunales Superiores de once países con respecto al régimen del más Alto Tribunal en México.

A decir verdad, es un estudio bastante complejo en relación con los Tribunales de Canadá, Estados Unidos, Argentina, España, Japón, Alemania, Francia, Inglaterra y la República de Chile, haciendo notar que corresponde la naturaleza jurídica estudiada de los Tribunales Superiores tanto de dichos países como del nuestro, de acuerdo con la legislación que estaba vigente hasta antes de la conclusión de dicho estudio en mayo de 1994. No obstante que posiblemente, como ya ha sucedido en México, las estructuras y facultades de dichos Tribunales por el tiempo transcurrido hasta la fecha hayan tenido modificaciones; sin embargo, tienen un valor de carácter histórico y que puede ser útil de alguna manera para modificaciones y actualizaciones del sistema por ahora vigente en cuanto a la estructura y facultades de la SCJN.

Posteriormente se presenta un Prólogo en el que se hacen trascendentes comentarios sobre una interesante Conferencia presentada en la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión, respecto de la importancia del Federalismo en nuestro país colocado bajo el régimen de gobierno de carácter presidencial y sus diferencias con relación a los países gobernados bajo el sistema parlamentario en diferentes naciones.

Es un estudio de carácter doctrinal con referencia a los relevantes argumentos sustentados en la Conferencia aludida del Dr. don Andrés Serra Roja, Maestro Emérito de la Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM).

En este análisis se contienen numerosas referencias doctrinales sobre el sistema federal de gobierno adoptado por nuestra Nación desde la Constitución de 1824, de algunas de sus reformas, del sistema centralista de 1836 y de las Constituciones de 1857 y de la vigente de 1917 respecto de la cual en este año de 2017 se conmemora sus 100 años

con algunas acotaciones respecto a las numerosas modificaciones que se le han hecho desde su vigencia original hasta las que nos rigen en la actualidad.

En el estudio intitulado "El libre mercado y sus limitaciones en la *Ley Federal de Competencia Económica*" se hace un análisis de la citada norma. No obstante tratarse de un análisis relativo, viene a constituir un comentario de importancia en la vida económica de nuestra Nación siendo en lo particular una *Ley Reglamentaria de los Artículos 28 y 29 Constitucionales* en donde podemos encontrar las bases del Derecho Económico Nacional.

Cabe destacar lo relativo a la regulación en nuestra Nación de los monopolios y las prácticas monopólicas en que puede incurrirse en nuestra vida comercial, con las disposiciones atendibles para su regulación adecuada y para evitar la existencia en nuestro medio jurídico de prácticas indebidas que atentan contra los principios de igualdad que señala nuestra Constitución para el libre comercio en el régimen interno de nuestra Nación.

Indudablemente que el estudio de esta ley representa no sólo una importancia para los abogados sino también fundamentalmente para los economistas quienes tienen que aplicarla en busca de una adecuada intervención económica en las empresas comerciales que existen dentro de los límites de nuestro territorio nacional.

El siguiente estudio analiza tanto los alcances del artículo 3 de la Constitución General de la República en cuanto a los servidores públicos de las universidades que puedan regirse por el principio de la *autonomía universitaria* y en lo fundamental respecto de los servidores de la UNAM como un ente descentralizado del Gobierno Federal para el servicio de la educación superior en nuestro país.

Específicamente se hace un estudio sobre la interpretación que se debe dar a la autonomía universitaria respecto del régimen jurídico aplicable a los servidores públicos de dicha universidad tanto en el campo de la docencia como en su administración, a fin de establecer si por virtud de dicho principio los servidores de la universidad se encuentran

relevados de las obligaciones que les competen a los demás servidores públicos en el ámbito federal y en cuanto a las diversas leyes que consignan en lo general las obligaciones de los servidores públicos que puedan resultar aplicables para encontrarse en un auténtico Estado de derecho.

Concretamente este estudio se relaciona con las obligaciones que para los servidores públicos federales se establecen tanto en la Constitución como en la *Ley Orgánica de la Universidad* y en la *Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos*, singularmente en cuanto a la obligación que les asiste a dichos servidores para presentar sus declaraciones patrimoniales ante la Secretaria de la Contraloría, actualmente denominada Secretaría de la Función Pública (SFP), para responder a la vigilancia y control que se establecen en el régimen jurídico nacional como una medida de prevención y de control de sus actividades en el manejo de fondos públicos Federales, como corresponde a todos los servidores públicos que concurren con su trabajo en las entidades descentralizadas que forman parte del régimen jurídico de la Nación.

En el estudio relativo al juicio político iniciado ante la Cámara de Diputados del Congreso Federal en contra del entonces Gobernador del Estado de Chiapas, se contienen numerosas referencias relativas a las obligaciones federales de los gobernadores y a la factibilidad de ser sujetos del juicio político que se previene en la Constitución General de los Estados Unidos Mexicanos, en el Título IV de dicho ordenamiento y en la *Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos*.

Se contiene igualmente un estudio específico sobre los alcances del fuero constitucional aplicable a los Gobernadores de las Entidades Federativas, y de manera muy concreta de las responsabilidades que se le atribuyen en dicho juicio político intentado en contra del expresado gobernador del Estado de Chiapas, tendientes a demostrar la improcedencia de dicho procedimiento intentado ante la Cámara de Diputados Federal.

En el estudio denominado "La indignidad como exclusión de herencia", derivado de un conflicto en una sucesión testamentaria entre dos hermanas, y en el que una de ellas acusó penalmente a la autora de

la sucesión y a una de las hijas de la misma, se hace una amplia investigación sobre la *indignidad* para determinar que en los términos de ley se está frente a una exclusión del carácter de heredero con respecto a aquella persona que hubiese hecho tal acusación. No tiene desperdicio que en este análisis y tomando en cuenta que la doctrina nacional sobre el particular es muy parca, se tuvo que investigar el origen de la previsión legal de dicha causa de exclusión como se encuentra actualmente en el *Código Civil* de Querétaro y se haya tenido que acudir a su origen más remoto en el *Código de Napoleón* de 1804 y en los Códigos Civiles mexicanos de 1871 y 1884, así como en el primer *Código Civil* queretano, y también de una manera amplia a la doctrina francesa y al estudio comparado de esta causal de indignidad en países de otras latitudes. He allí pues su interés, pues se trata de un problema jurídico que no se ha presentado en otras ocasiones en el ámbito legal de la Nación y, por otro lado, porque la investigación realizada en la jurisprudencia tanto nacional como local no se encontraron precedentes que pudiesen orientar y esclarecer sobre la interpretación que debe darse en el caso aludido. Considero de importancia para los abogados que litigan en materia de sucesiones hereditarias el estudio de que venimos haciendo mérito.

Asimismo, en este apartado se presenta el estudio derivado de la contestación que dio el Gobierno del Estado de Campeche al emplazamiento que le hizo la Suprema Corte de Justicia de la Nación respecto de la controversia constitucional promovida por el presidente de la República en contra del decreto de la Cámara de Diputados que aprobó el Presupuesto Federal para el año del 2005 y, particularmente en contra de un artículo transitorio de dicho decreto, por el cual se aprobó a favor del Estado de Campeche una compensación de $600,000,000, millones de pesos por los perjuicios ocasionados al Estado por la explotación de hidrocarburos en su territorio, y consecuentemente porque en tal controversia le correspondía a esta Entidad Federativa el carácter de tercera perjudicada.

El estudio representa un positivo interés para los abogados que puedan postular ante la SCJN en controversias constitucionales, litigios que son de gran importancia para el país no sólo por la armonía que

debe producirse entre los niveles del gobierno de la Nación sino también por la significación de los criterios que deben prevalecer para la interpretación de dicho orden de controversias.

Subrayo la importancia de este estudio porque de una manera exhaustiva, con apoyo en la historia constitucional, respecto texto del artículo 72 de la Constitución basados en la resolución del más Alto Tribunal de la República y en su interpretación por la mayor parte de los tratadistas sobre el Derecho Constitucional que debe prevalecer en nuestro país.

Reviste un gran relieve este trabajo, porque esclarece de manera incontrovertible, en qué casos el presidente de la República está facultado para vetar el Presupuesto de Egresos aprobado por la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión, llegándose a la conclusión de la inoperancia de la controversia en cuestión porque la presidencia de la República solo está facultada para hacer valer el veto en contra de los acuerdos y resoluciones dictados por las dos Cámaras del Congreso y, por ende, que no existe tal facultad cuando se trata de una resolución solamente pronunciada por una de las cámaras en ejercicio de las facultades exclusivas que le concede la Carta Magna. Por ende, si el decreto impugnado en la controversia fue solamente emitido por la Cámara de Diputados, en ejercicio de las facultades exclusivas que le concede a dicha Cámara el artículo 74, fracción IV, de la misma Constitución para examinar, discutir, modificar y aprobar el decreto que establece el Presupuesto de Egresos de la Federación, hace totalmente inoperante las observaciones que en el caso se hacen por la presidencia o sea por el titular del Poder Ejecutivo Federal.

Así también resulta de importancia la lectura del estudio en cuanto a la justificación de la Cámara de Diputados para haber aprobado para el Ejercicio Fiscal de 2005 la compensación de referencia en favor del Estado de Campeche, tanto por razones formales tanto como por las circunstancias concurrentes en la especie. Es indudable que este análisis que contiene el estudio de que se viene haciendo mérito, es de gran importancia para los abogados constitucionalistas que litigan ante el más alto Tribunal de la República en el trámite y resolución de

controversia constitucionales que procedan de acuerdo con el artículo 105 de la Constitución General de la República y las disposiciones correlativas de su *Ley Reglamentaria.*

Posteriormente, el lector encontrará una breve nota enviada a Manuel Lanz Cárdenas, en la que se relaciona con la digresión terminológica que invariablemente ha existido sobre la auténtica denominación que corresponde al más Alto Tribunal de la República ya que no está aclarado en los propios textos constitucionales que han regido la historia jurídico-política de nuestro país, como pues en algunos casos se le menciona como Corte Suprema en otros como Suprema Corte. Se concluye en esta nota que tradicionalmente desde la Constitución de 1857 se habla de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, denominación que de manera inveterada se ha venido utilizando para identificar a dicho Alto Tribunal, a su estructura y a sus facultades.

No está de más mencionar que proviene desde las primeras Constituciones pues se ha afirmado, que es la que debe corresponderle, ya que al crearse en nuestro orden constitucional se tomó como modelo la denominación en inglés de *Supreme Court* del Tribunal similar en la Constitución de los Estados Unidos de América. O sea, Corte Suprema, pero que al trasladarse a la lengua española se tuvo en cuenta que en el inglés siempre el adjetivo precede al sustantivo, y en el castellano el adjetivo puede usarse indistintamente antes o después del sustantivo al que pretenda calificar.

Se hace esta aclaración, porque en la práctica forense indistintamente se han utilizado o la expresión Corte Suprema o Suprema Corte, por lo que para evitar confusiones presentes o futuras en la denominación de dicho Alto Tribunal se estima que dada la práctica de su uso debe prevalecer en el presente y en el futuro la de Suprema Corte de Justicia de la Nación.

A su vez, en el Dictamen sobre la ocupación parcial del nuevo recinto de la Cámara de Senadores de la República", se presentan varios temas de interés pues fue solicitado por la Cámara de Senadores en virtud de que su nuevo recinto fue ocupado parcialmente, o sea, con anterioridad a la fecha en que debiera concluirse la construcción del mismo

y consecuentemente quedaron en el ánimo de algunos funcionarios de dicha cámara algunos prejuicios sobre si la ocupación parcial podía significar algunas responsabilidades para aquellos que habían determinado hacer dicha ocupación parcial.

En el estudio se concluye que no existe responsabilidad alguna, después de un análisis muy completo sobre los antecedentes para la construcción de dicho recinto y las facultades que se fueron concediendo a los miembros del Fideicomiso que se instituyó para dicha obra y su correlación con la múltiple regulación normativa que concurre en el caso. Lo anterior se justifica en el análisis toda vez que, tanto en el Fideicomiso como en los convenios celebrados para la construcción, que también fueron varios, se dieron las especificaciones aplicables para la obra, su terminación su entrega, y se facultaron a los funcionarios o miembros del Senado que podían intervenir en las modificaciones, en los tiempos, y en la recepción parcial y total del recinto relativo.

En el análisis constitucional denominado "La Corte vence, pero no convence" se revelan las irregularidades que existieron en el amparo de Florence Cassez para terminar con una resolución de la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación con una indebida e inmediata libertad de la persona francesa.

Se trata de un análisis desde el punto de vista constitucional que demuestra la indebida resolución del más Alto Tribunal, que ocasionó un escándalo tanto a nivel nacional como internacional y que constituye un ominoso antecedente para la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

Es un estudio en el que se van puntualizando las circunstancias del proceso judicial instruido a Florence Cassez en el cual se demostró hasta la saciedad la responsabilidad de dicha persona por el grave delito de secuestro y la justificación de la sentencia dictada en su contra por tres tribunales, el Juzgado de Distrito que siguió el proceso, el Tribunal Unitario de Circuito que resolvió la apelación contra la sentencia y el Tribunal Colegiado de Circuito que resolvió el amparo directo promovido por dicha sentenciada.

Sin embargo, la Suprema Corte de Justicia, por una mayoría de sólo tres ministros de la sala respectiva, y por un muy cuestionable argumento de supuesta violación al *debido proceso*, otorgó el amparo a dicha sentenciada, concediéndolo lizo y llano, con efectos de libertad absoluta, lo cual fue reprobado por la gran mayoría de los ciudadanos de nuestra Nación y por la gran mayoría de las academias y asociaciones de abogados del país.

Todo lo anterior constituye un antecedente muy negativo para el historial de la Suprema Corte de Justicia de la Nación Mexicana.

En el ensayo "Análisis del Juicio Ordinario Mercantil: B. Jadom And Sons *vs.*. Grupo Cyanomex", se presenta un análisis exhaustivo de un juicio ordinario mercantil seguido ante un Juzgado del Estado de México y en el cual, a pesar de un juicio de amparo que fue sobreseído en todas las instancias se dictaron sentencias en prejuicio de la demandada.

A pesar de que pudiera estimarse como una cosa juzgada se proponen en el ensayo diferentes acciones y estrategias de defensa para la protección de los intereses que ilegalmente fueron contravenidos en perjuicio de la sociedad demandada y se cuestiona que no existe cosa juzgada cuando menos en el juicio de amparo directo, porque en este juicio no se hizo estudio alguno del asunto planteado toda vez que fue sobreseído por caducidad ante la falta de promoción durante el termino procesal relativo para pedir su análisis y resolución.

Lo mismo sucede en el caso del "Juicio Ordinario Mercantil: Toagosei Chemical *vs.* Grupo Cyanomex, segunda parte" que remite como comentario a lo expresado en el punto anterior.

Por último, se incluye el estudio relativo al Petróleo y los tres órdenes de gobierno, donde se reiteran los comentarios hechos ya sobre el mismo tema y respecto a la de protección de los municipios en lo que toca a los recursos naturales existiendo en sus respectivos territorios, según se ha comentado con anterioridad

Finalmente, no quisiera concluir esta presentación sin dejar un testimonio escrito y de agradecimiento a dos instituciones educativas

de excelencia en nuestro país, me refiero al Instituto de Administración Pública del Estado de México, A. C. (IAPEM), así como a El Colegio Mexiquense, A.C., muy en especial a sus respectivos presidentes: el Maestro Mauricio Valdés Rodríguez, por apoyar decididamente esta iniciativa editorial, y al Maestro V. Humberto Benítez Treviño, por brindarse el tiempo de prologar esta obra; a ambos mi reconocimiento por sus destacadas actividades al frente de tan insignes instituciones, y mi particular gratitud.

San Miguel de Allende, Gto.,
Primavera de 2017

Lic. José Trinidad Lanz Cárdenas

Mis huellas profesionales

PRIMERA PARTE

LA PROPIEDAD SOBERANA DEL MAR TERRITORIAL Y LA PLATAFORMA CONTINENTAL

ESCUELA DE JURISPRUDENCIA DEL ESTADO DE CAMPECHE

LA PROPIEDAD SOBERANA DEL MAR TERRITORIAL Y LA PLATAFORMA CONTINENTAL

TESIS SUSTENTADA POR EL PASANTE

JOSÉ TRINIDAD LANZ CÁRDENAS

EN OPCIÓN AL

TÍTULO DE ABOGADO

Campeche, Camp., México, a 30 de diciembre de 1954

A MIS PADRES, EN TESTIMONIO DE ETERNA GRATITUD POR SUS NOBLES ESFUERZOS EN FORMARME UN HOMBRE DE BIEN

Al "Instituto Campechano", egregia Casa de Estudios,
en cuyas aulas conforme mi vocación profesional

HONORABLE SÍNODO

Ante un imperativo legal, el cumplir con la realización de un trabajo jurídico para la obtención del título de abogado, he dedicado mis estudios a la confección de esta monografía.

El epígrafe con el que lo he coronado tal vez sugiera múltiples aspectos de estructuración para el científico y para el jurista, pero ella en sí es solamente el producto de mi escasa experiencia jurídica y la reacción por defender la integridad de nuestro territorio.

La prensa nacional últimamente ha tenido como tema de trascendencia el saqueo efectuado por embarcaciones de países extranjeros de nuestras riquezas marítimas, hechos que llamaron mi atención y que al estudiarlos ofrecieron ante mis ojos numerosas variaciones sufridas en el siglo a esos respectos por el Derecho Internacional.

La Plataforma Continental, como teoría de modernos visos y los trabajos realizados por la Comisión de Derecho Internacional de la Organización de las Naciones Unidas (ONU), despertó mi interés y me dediqué con ahínco a recopilar todos los datos que ofrecieren un nuevo aspecto jurídico del mar.

Para ello los publicistas de más renombrada fama prestaron su contingente dentro del margen de la solidaridad científica y encausaron mis energías intelectuales del margen de la solidaridad científica hacia la realización de un trabajo jurídico que cumpliera con el precepto que lo impone y expresará mi modesta cooperación al campo de la ciencia jurídica.

Al entender ante Ustedes esta monografía, me someto a vuestra amplia consideración y recto criterio esperando su benevolente apro-

bación, y manifestando este esfuerzo como el de uno más que pretende cristalizar sus anhelos de superación en el crisol de una profesión liberal, la profesión de abogado, si no la más ardua, por sí la más extensa.

I. PRÓLOGO

Para el derecho, el territorio es un elemento objetivo y constituido de cada Estado, sobre el cual posee y administra su exclusiva soberanía, que se traduce ya en la libre disposición del mismo, ya en la vigilancia y cumplimiento de su norma fundamental y secundaria, en ejercicio de lo que se ha llamado jurisdicción.

Sobre el territorio, el Estado tiene propiedad privada y propiedad pública, esta última a la que para mayor comodidad y a fin de evitar diferencias terminológicas, denominaremos con el maestro Sánchez Bustamante y Sirven, "propiedad soberana".

El tema de este trabajo será la propiedad soberana del mar y la Plataforma Continental, o sea el derecho que un Estado y en particular el nuestro, posee sobre el mar adyacente a sus costas, derecho que se hace latente en la soberanía o jurisdicción y en el aprovechamiento de los elementos naturales que puedan hacerse dentro del espacio considerado como territorio marítimo.

Las fronteras del territorio marítimo o más territorial, como es comúnmente llamado, han sufrido variaciones a través del curso de la historia, por lo que sin apartarnos del estudio principal haremos una digresión con los antecedentes históricos y doctrinales, para en una forma sistemática plantear el problema en la mejor condición posible.

La Plataforma Continental o Zócalo Submarino, extensión de territorio colocada hasta la profundidad media del mar de doscientos metros, y cuya propiedad ha sido *motu proprio* adoptada por el mayor número de las naciones de América, ha dado un nuevo cariz internacional a los límites del Mar Territorial, por lo que debe dedicársele un capítulo

especial y un estudio complejo en el que se involucran sus aspectos jurídico, económico y geológico, para esta forma precisar lo que por ella se entiendan, y encuadrarla dentro del plan principal de este ensayo jurídico.

El límite de tres millas marinas, preconizado por la costumbre internacional para las aguas territoriales, ha devenido de un dato casi exclusivamente histórico, pues las tendencias en todos los países han sido la de la ampliación de esta distancia que ha llegado incluso a fijarse por países sudamericanos, en el amplio margen de doscientas millas marinas, y cuya aceptación en el Derecho Internacional fue motivo de debates en la reciente Décima Conferencia Interamericana, celebrada en Caracas, en la que por haberse considerado como tema de trascendencia se propuso su solución, dejándolo al concierto de una Conferencia específica que para el efecto debe reunirse en el año de 1955.

La intención principal de este trabajo o su *desiderátum* fundamental es señalar el límite de las aguas territoriales, tomando para ello en cuenta los más modernos conceptos y Tratados Internacionales, así como las opiniones de los más connotados internacionalistas, y procurar en su desarrollo, el mayor rendimiento o provecho para la comunidad internacional y para la integridad de los territorios nacionales, que en tan divergentes situaciones se encuentran con respecto al derecho sobre el mar.

Nuestro más noble propósito es el de defender técnica y académicamente a nuestro país, con una teoría firme y que, representando el reconocimiento de nuestros intrínsecos derechos, deba ser aceptada en el concierto de las naciones como razonable y justa.

Es ya de tangible realidad el aprovechamiento de las riquezas del mar, y por ende el Zócalo Submarino, y por ello debe asegurarse a nuestra industria la exclusiva facultad de proveerse de los productos marinos y sobre todo de los bancos pesqueros que tan abundantes y variados son en las aguas que nos circundan, y que por circunstancias anómalas son paso de las incursiones pesqueras de otras naciones, que van medrando en detrimento de nuestra economía nacional.

Con motivo de la captura de pesqueros norteamericanos sorprendidos en la pesca del camarón en la zona del Mar Territorial de nuestro país, el Departamento de Estado de los Estados Unidos, declaró que no reconocería a México más soberanía que la que realmente tuviera sobre la distancia de tres millas de la costa. Desconociendo con ello no solamente los principios del Derecho Internacional moderno, sino que, aún más desconociendo sus propias obligaciones, haya que este mismo país nos impusiera como vencedor en la criticable intervención de 1847, un *Tratado de Paz, Amistad y Límites*. En el que señalaban como frontera marítima, la de nueve millas de la costa, espacio que nuestras leyes actualmente reconocen y preceptúan, por lo que también se hace de pertinencia observar esta irregularidad y establecer su probable solución de acuerdo con las normas internacionales.

Por otra parte, y considerando que la población humana cada día es mayor, que los recursos naturales terrestres llegarán a ser insuficientes para cubrir las necesidades de la colectividad, el hombre ha vuelto los ojos hacia el mar y barrunta su época no lejana, en la que sus inmensos depósitos de carne, vegetales y minerales con los adelantos de la técnica y la ciencia desempeñarán una importancia vital para el feliz desarrollo de la humanidad venidera.

THALASSA: THALASSA:

II. ANTECEDENTES

El mar, en sus distintas excepciones y contenido, propiamente no ha llamado la atención de los esfuerzos de aprovechamiento de sus elementos naturales, si no de época muy recatada a la actualidad.

No obstante, si dirigimos la vista suspicazmente hacia el pasado, observaremos que algunos conflictos de la humanidad han tenido como causal la dominación de esa masa líquida que ocupa las tres cuartas partes del globo terráqueo.

Desde la muy remota antigüedad, los pueblos de escasa organización primero y después en los grandes imperios del Oriente lanzaban únicamente sus afanes de conquista y explotación hacia las ricas extensiones de tierras, situadas a los márgenes de los grandes ríos.

El mar tenía una representación exclusivamente simbólica, y principalmente para los griegos que en sus narraciones mitológicas lo divinizaron.

La navegación marítima no surgió sino como una necesidad de carácter económico, ya que los Fenicios, pueblo pequeño y por ende sumamente débil se habían visto constreñidos a situarse a las orillas del Asia menor, limitados en su fondo por los grandes bosques del Líbano que les impedían su extensión y por pueblos belicosos que les obstaculizaban su comercio, por lo que teniendo como única frontera libre al mar, en el caso el Mediterráneo, se dedicaron a la construcción de rudimentarias embarcaciones con las maderas que en abundancia les proporcionaban los montes del Líbano, naves que habían de permitirles surcar el mar y entablar relaciones con los pueblos del archipiélago Griego, fundando colonias y factorías por todas las costas del mar Me-

diterráneo y creándose un imperio colonial marítimo. De allí surgió el dominio del mar, como una idea de conservación, y la concepción de la importancia representativa del mismo como un medio de tránsito y fácil comunicación, dominio que había de resultar en un desarrollo de veloz engrandecimiento comercial y de función polinizadora de cultura el regarse los conocimientos y adelantos del Oriente con el Occidente, por todo lo largo y confines del mundo antiguo, desde el Bósforo y el Istmo de Suez, hasta el Estrecho de Gibraltar.

El mar Mediterráneo, centro de orientación de los países de esa época, fue codiciado por los países imperantes, pugnas que habían de culminar con el dominio de Roma sobre los cartaginenses, y la formación del inmenso Imperio Romano que, por tener el dominio de todos los países situados alrededor del mar mediterráneo, lo llamara respetuosamente *Mare Nostrum*.

Esto no quiere decir que lo consideraran como una propiedad de su Estado, ya que era considerado al igual que el aire como una cosa común, *res comunes ómnium*, y podía ser usado por cualquiera, pero no podía ser adquirido por su propia naturaleza, dándose tan solo ciertos derechos sobre las costas o trabajos constructivos verificados sobre éstas.

La Edad Media, con su escasa organización hizo desaparecer por periodos los afanes de conquista marítimos, y cuando las circunstancias favorecieron al enriquecimiento de las ciudades italianas, surgió por vez primera la idea de que debía poseerse un dominio sobre las aguas adyacentes a las costas lo más lejanamente posible, sobre todo en las ciudades de Venecia y Génova, la primera que hacía velar su soberanía sobre el mar Adriático y la segunda sobre el mar de las Ligueras. Dominio que era más simbólico que de realidad jurídica, como lo demuestra el hecho de que el Dux de Venecia, cada año celebraba sus desposorios con el mar, lanzando en grandes fiestas que para el efecto se organizaban, su anillo de oro al Adriático.

El veloz transcurso del tiempo permitió que, con el adelanto de las ideas geográficas y el perfeccionamiento de la brújula rudimentaria utilizada por los chinos, se pensara en la dominación de los ignotos

países que se creían existentes allende los mares. El descubrimiento de Colón y los constantes avances portugueses, en sus exploraciones de colonización y conquista, provocaron una rivalidad marítima entre las potencias ibéricas de España y Portugal, lo que hizo que estos países de creencias católicas acudieran al Papa Alejandro VI, máxima autoridad espiritual y hasta cierto punto material de la época, quien con la célebre Bula Intercaetera, dividió el mundo desconocido e inexplorado en los inconmensurables océanos Atlántico y Pacifico, entre estos dos países, los que no satisfechos con la solución dada, perfeccionaron sus ambiciones en el *Tratado de Tordesillas*, repartiéndose el mundo de los descubrimientos y por ende la soberanía de los mares que los conducían a los mismos; estos documentos pueden ser considerados como los primeros en la historia que dan la pauta de la soberanía sobre el mar.

Ya de aquí se sospecha la importancia del mar que permitía por mediación de su tránsito, ingentes riquezas y monopolio comercial, que postulaban en inmenso poderío.

Inglaterra y Holanda, países costaneros por excelencia, comprendieron las ventajas que proporcionaban el domino del mar, y con patentes de corso disputaron al coloso español la soberanía del océano, llegando en su arrojo hasta destruir la poderosa armada Invencible de Felipe II, marcando el auge de la marina inglesa y los principios del comercio colonial holandés.

Ante las continuas depredaciones del comercio por el corsario Drake, el gobierno español reclamó a la Reina Isabel de Inglaterra, esas incursiones abusivas en las aguas españolas, a lo que la Reina contestara con la trascendente razón: "El uso del mar y del aire es común para todos y nadie puede alegar título alguno de que el océano pertenezca a un pueblo o a un individuo". Razón que más tarde y para descrédito inglés, se había de olvidar, al hacer suyas la corona inglesa, los principios denominados de la doctrina de Selden.

Portugal pretendía poseer la dominación exclusiva del mar de las Indias, y de los mares que bañaban las costas de África, cerrando con ello el paso a las embarcaciones de Holanda, la que ya era una potencia

exclusivamente colonial y extendía sus factorías por los confines del mundo. La compañía de las Indias holandesas, comisiono a efecto a su abogado, Hugo Grotius, para que defendiera sus intereses de las exageradas pretensiones portuguesas, y este celebre jurista publicó en 1605, *MAKE LIHERUM*, por el que preconizaba la libertad absoluta de los mares y la igualdad de derechos de todas las naciones al tránsito de los mismos, haciendo la salvedad de que se trataba de las aguas situadas a lo largo de las costas sino de los grandes océanos.

Grotius refutó minuciosamente los argumentos por los que Portugal pretendía hacer valer su soberanía, sobre el Océano, y demás, diciendo que primer lugar que los portugueses no podían tener derecho por el descubrimiento, pues esas aguas ya habían sido surcadas anteriormente por los romanos, los árabes, los persas e incluso los venecianos; que tampoco podían poseer a título de concesión papal, puesto que el Papa no tenía facultad para estatuir en semejante materia, siendo su autoridad exclusivamente espiritual, y por último que por su propia naturaleza y por no poderse fijar los límites precisos del mar, tampoco por susceptible de ser apropiado.

La teoría de Grotius, se identifica con la de los juristas españoles Vitoria y Vázquez de Menchaca, quienes habían también sostenido la libertad de los mares desconociendo la autoridad del Papa en su derecho de conceder privilegios sobre el mar, y declarando que la libertad del mar no podía ser destruido por el derecho de ocupación del mismo, ya que este no era *res mullius* sino una cosa común.

Coetáneamente con la publicación de la obra de Grotius, ya Inglaterra se había reafirmado en sus conquistas sobre el mar y había alcanzado gracias a este un ingente poderío, por lo que su soberano declaro ser de la absoluta jurisdicción inglesa los mares que rodeaban las costas de su territorio, a los que daba el significativo nombre de Océano Británico, y menospreciado con ello la declaración hecha anteriormente por la reina virgen.

Ante la favorable reacción suscitada por la publicación del *MAKE LIHERUM* de Grotius, se hacía indispensable que pretendían por el gobierno

inglés combatir esa doctrina y justificar el derecho que pretendían hacer velar sobre el llamado Océano Británico.

En 1635, salió a la luz pública una obra de fulminantes conceptos, *MANE CLAUSUM*, firmada por el afamado jurista inglés John Selden. En esta obra Selden refuta a Grotius, con alardes de conocimientos geográficos, históricos, náuticos y jurídicos, sosteniendo el derecho que la corona inglesa se arrogaba sobre el mar.

Selden comparaba el derecho que los navíos de naciones extranjeras tienen de transitar el mar a las servidumbres de paso impuestas a un feudo.

Combatía la objeción trazada de la imposibilidad de establecer los límites y fronteras, de la cual Grotius se prevalecía en favor de la libertad de los mares, sosteniendo y ello con aventajada razón, que los paralelos y los meridianos son fronteras tan definidas como las cañadas, las montañas o los ríos.

Justificaba los derechos de propiedad del Rey de Inglaterra, partiendo de que desde la antigüedad, algunos países hacían valer su dominio absoluto sobre los mares, que desde la llegada de los normandos a las Islas Británicas, los documentos públicos hacia fe con respecto a indicios de propiedad; que las potencias vecinas como Dinamarca y Francia, solicitaban permisos para atravesar las aguas inglesas y para pescar en las mismas, y que los soberanos de estos países no hubieran pedido dichas autorizaciones si no convinieren en que Inglaterra tenía derechos sobre esos mares.

Para no ser más prolijo, omitiremos los demás argumentos esgrimidos por Selden, por considerarlos de índole secundaria, ya que de los anteriores datos se valía Selden principalmente para puntualizar los derechos ingleses, cuya obra dedicó este autor al soberano Carlos I, quien habiéndola aceptado hizo suyas las teorías en ella esbozadas, las hizo dar a conocer a las naciones europeas y las hizo traducir a varios idiomas.

Donde el punto de vista de la erudición y de los métodos, la obra de Grotius es inferior a la de Selden, pero es de reconocerse al primero

el haber proclamado abiertamente la libertad de los mares y entrar directamente en esta forma en el espíritu de la civilización moderna.

A raíz de los argumentos aducidos por Grotius y Selden, agólpanosle en un largo transcurso de tiempo, innumerables publicistas en pro y en contra de la apropiación de los océanos.

Los que sostenían la propiedad de los mares, pretendían basarse en el remoto argumento romano de que aquellos oran una cosa de nadie *res nullius* y como tal podían ser adquiridos, por el primero que la ocupara. *quod nillius est, primo ocupanti adquiritur*.

Estos autores incurrían en el caso error de confundir lo que debía entenderse por *res nullius*, ya que según el jurista romano Marciano, las cosas *divinis* o *res nullius* eran expresamente señaladas, y descartaban de su órbita al mar, el que era considerado como cosa corporal, y como tal cosa común, *res comunes ómnium*.

Las razones naturales y jurídicas por las cuales eran indispensables para la civilización y la justicia que el mar sea libre, no son difíciles de comprender, pues como decía Calvo: "los mares son un elemento necesario para el desarrollo de las naciones, constituyen una vía de comunicación natural al alcance de todos y al reconocer a una nación la soberanía sobre los mares equivaldrían a un dominio universal, aun sobre la tierra, cosa que sería contraria a las enseñanzas de la historia, y a las leyes de la razón, ya que unas y otras en la esfera del derecho y de los hechos, rechazan igualmente la unidad absoluta y la libertad ilimitada".

Las objeciones que a esta libertad se opusieron y la larga duración de la controversia, concluida ya desde hace siglos, no fue motivada por vacilaciones jurídicas, sino por el empeño de las potencias navales en mantener sus privilegios. Al fin las diversas potencias llegaron a comprender que las luchas provocadas por la soberanía sobre el mar agotaban los recursos que más bien podían dedicar a la colonización y comercio, y que el principio de la libertad de los mares conducían a un mejor régimen internacional, que las ilusorias pretensiones de soberanía sobre un elemento que por su naturaleza era inapropiable.

Hoy constituye un principio de indiscutible realidad jurídica, que los océanos no son susceptibles de ser apropiados y, por tanto, que son libres, principios que se han sostenido axiomáticamente por el Derecho Internacional moderno, no debiendo entenderse por el termino de libertad de los mares, una libertad propiamente dicha, de la que no son susceptibles las cosas inanimadas, sino que más bien la igualdad de derechos para los Estados, de su uso y aprovechamiento, sin restricciones arbitrarias por parte de Estados determinados, que destruirían está igualdad.

Algunos autores han pretendido darle al mar, el carácter de una propiedad en común, como un resultado de la coordinación de los esfuerzos mundiales para el mejor provecho.

Así, Sánchez de Bustamante y Sirven dice: "la comunidad jurídica internacional tiene derechos llamados de organización y derechos patrimoniales, el más antiguo de estos el que se ejerce sobre el alta mar. Nosotros propondríamos una distinción que nos parece tan útil como sencilla. El dominio mismo de alta mar no puede corresponder a ninguna persona jurídica internacional particular. Los fines con que se usa y los derechos nacionales a que corresponde, así como su propia naturaleza exigen que ningún Estado lo monopolice. Han muerto al menos de la necesidad y de la historia todas las pretensiones en contrario y los sofismas de Selden y de su escuela no podrían necesitarlas. No hay sino una entidad que sin daño para nadie tener en alta mar un derecho de propiedad soberana. Es la Comunidad Jurídica Internacional que constituye ya una persona de derecho y que excluye con el suyo la posibilidad de otro dominio.

De ese modo no resulta la alta mar una cosa *nullius*, porque tiene dueño, ni una cosa común desde el punto de vista de su propiedad. Cabría suponer que los Estados son codueños del mismo, sino fuera porque el condominio envuelve en su esencia la posibilidad de una división que lo haga cesar y aquí es, por la índole de los mares y por los servicios que está llamado a prestar, absolutamente inadmisible. Además, esa condición de alta mar no existe sino porque los Estados constituyen socialmente una comunidad. La comunidad jurídica, propietaria soberana de

alta mar, no lo es sino para el beneficio común y entrega por lo tanto su uso a todas las naciones. Este derecho de uso es el que tienen individualmente los Estados y todos lo disfrutan a la vez y en los mismos lugares, porque la índole de la propiedad usada no impide esa coparticipación".

Esta bella exposición del ilustre maestro cubano nos muestra aún más latente el hecho de la apropiación de los océanos por un solo Estado, pero incurre en el error de adaptarla a una persona común internacional lo que en si constituye una ficción, siendo incontestable desde todos los aspectos que el mar es un bien común de la humanidad que, por no ser apropiable, no debe confundirse en su naturaleza jurídica con la de un bien común en propiedad, sino común en su uso y aprovechamiento.

Desde este punto de vista si bien pueden existir muchas formas de utilización, en realidad solamente existen prácticamente las siguientes: libertad de trasporte o navegación, libertad de pesca, libertad de establecimiento de cables submarinos y libertad de jurisdicción.

La libertad de los mares no es absoluta, ya que en determinados casos se ve restringida; quien dice libertad, comenta Nys, no dice ausencia de toda norma; los Estados pueden adoptar algunas reglas sin que el mar cese de ser libre y aun con el resultado final de la libertad ha sido mejor y más sólidamente garantizada, pues como dice Accicly, "la libertad de unos debe estar de acuerdo con la libertad de otros". En ocasiones estas reglas son introducidas por la costumbre, a veces son proclamadas por las leyes de los Estados o bien se derivan de convenciones internacionales.

Como excepciones prácticas a la libertad de la navegación en alta mar, podemos citar, la persecución de una nave por un buque nacional cuando se hubiere viciado las leyes de un puerto, la represión y la persecución de la piratería internacional, las disposiciones de sanidad y policía, y las referentes a la ayuda y salvamento en los naufragios, excepciones estas que han merecido de las acciones la celebración de tratados especiales para su esencial solución.

Con una excepción aparente a la libertad de los mares, en lo que respecta a la pesca, podemos citar el considerable número de convenios que muchas naciones celebran entre sí, pero esto no constituye

propiamente una excepción, ya que esos convenios sólo tienen validez entre los países signatarios y no pueden tener efectividad con terceros países, por ser obligaciones de carácter exclusivamente contractual y estar sujetas al interés y voluntad de las partes.

La libertad de los mares, desde el punto de vista de su extensión y propiedad, ha pretendido tener notables excepciones, tales como los mares cerrados o interiores y los mares territoriales, problemas que por su importancia trataremos en apartados subsecuentes.

III. MARES INTERIORES

Desde la formulación y aceptación del principio de la libertad de los mares, ha sido un constante punto de discrepancia en las naciones del orbe el problema de los mares interiores.

Geográficamente se le da este nombre a aquellas porciones de agua salada que se encuentran en una forma completamente cerrada dentro de las tierras o se comunican con los océanos por franjas de la misma agua de mayor extensión y longitud.

De acuerdo con esta denominación y definición, los podemos clasificar: en mares cerrados y mares interiores propiamente dichos.

Los primeros, también llamados por Chrstien territorios lacustres, no han presentado ningún obstáculo en el desenvolvimiento de las relaciones internacionales, puesto que siendo solamente tres; el Mar de Aral, el Mar Muerto y el Mar Caspio, y los que están circundados en su totalidad por costas de un solo país, respectivamente, y por tanto situados completamente ajenos al transporte marítimo internacional, no pueden ni deben constituir excepción alguna al repetido y reconocido principio de la libertad de los mares.

Los mares interiores propiamente dichos, que si presentan comunicación con los mares abiertos han constituido; sin embrago, durante diversas épocas impedimentos al libre tránsito marítimo, pues los Estados cuyos territorios los circundan han pretendido hacer valer su soberanía en una forma absoluta y por ende han vedado el paso y pesca a las naves de otros países.

Estos mares de acuerdo con la repartición de la propiedad de sus costas, les podemos clasificar en cuatro órdenes:

I. Mares Interiores, cuya entrada y costas pertenecen a un solo Estado, tales como el de Azzof, el de Marmara y el Zuiderses.

II. Mares Interiores, cuya entrada pertenece un solo Estado y las costas pertenecen a más de uno, como el Mar Negro.

III. Mares Interiores, cuya entrada pertenezca a más de un Estado y las costas a uno solo, de los que no podemos citar ningún ejemplo en la actualidad.

IV. Mares Interiores, cuya entrada y costas pertenezcan a más de un Estado, como sucede con el Mar Báltico y el interior del Japón.

Como es de comprenderse, con la coexistencia de varios Estado en las costas y entrada de los mares interiores, tuvo lugar considerable número de pretensiones de reivindicación de aquellos para con estos, con los consiguientes perjuicios para con la navegación.

No obstante, actualmente existe la tendencia de considerar a los mares interiores como prolongaciones o internaciones de los océanos en toda aquella parte que no constituya propiamente mar territorial, tendencia que se ha puesto de relieve como un postulado de la libertad de comunicaciones y tránsito y que ha sido aceptada a fuera de un principio de indiscutible razón por el derecho internacional moderno.

Similar problema se antoja al estudiarse los derechos y los canales artificiales, pero este problema, después de dispararse argumentaciones ha sido descartado plenamente con el reconocimiento del libre paso por los mismos, con la única sujeción a las disposiciones de vigilancia, de policía y de sanidad de los países costeros.

IV. MAR TERRITORIAL

Como una consecuencia de la aceptación universal del principio de la libertad de los mares, surgió el problema del Mar Territorial. Los Estados necesitaban para su protección, ejercer su soberanía en una faja de agua cuya finalidad fuese el amortiguar los ataques de que pudieren ser objeto las costas; faja a la que designaron con el nombre de "Mar Territorial".

Ante todo, se hace necesario establecer lo que se entienden por Mar Territorial, pues han existido discrepancias no solamente en lo que se refiere a su extensión sino también a su denominación.

Algunos autores lo han denominado como "cinturón marítimo", "mar jurisdiccional", "mar marginal", "mar literal", "mar costero", etc. arguyendo para ello razones varias, pero la costumbre y los Tratados Internacionales han establecido siempre la denominación de Mar Territorial o aguas territoriales, por lo que para evitar equívocos y tener un concepto uniforme, utilizaremos la expresión de Mar Territorial, que además, a nuestro juicio, parece ser la más adecuada por involucrarse en ella la extensión de las aguas dependientes de un territorio.

A pesar de divergencias teóricas, es universalmente admitido que el Estado costero tiene derechos exclusivos y soberanos sobre su Mar Territorial, derechos de cuya naturaleza nos ocuparemos posteriormente.

Se justifica la reivindicación de Mar Territorial por la necesidad que tienen todos los Estados de proteger a sus costas de cualquier incursión extraña y para ellos y haciendo uso de la acción *finium regundorum,* que como a los individuos les asiste, han demarcado los límites de sus territorios nacionales involucrando esa zona de aguas que han llamado

mar territorial y sobre cuyos derechos y extensión no han logrado un concepto uniforme.

Hildebrand Accicly, afirma que las definiciones de Mar Territorial son definiciones porque no se ha llegado a un acuerdo unánime sobre el carácter jurídico de la banda marítima adyacente a las costas de un país y además porque no se ha fijado que alcance tiene. Sin embargo, por mar territorial debe entenderse aquella zona que consideraba como formando parte del territorio del Estado este sometida a su soberanía y se encuentra entre las costas y el mar libre.

Donde el punto de vista de la justificación, podemos citar a Perels, quien dice: "es en virtud de una ficción que se considera el Mar Territorial como la continuación del territorio continental, se justifica esta ficción por los motivos siguientes: porque es posible y necesario para la seguridad del Estado proteger la frontera del territorio nacional tomando posesión exclusiva de las costas hasta una cierta distancia en el mar: porque es necesario garantizar la eficacia de la policía y el desarrollo de los intereses políticos, comerciales y fiscales del Estado ribereño, vigilar los barcos que navegan por esas aguas, ya sea que vayan solo de paso o bien que permanezcan allí, porque el goce de las aguas territoriales sirve para satisfacer las necesidades económicas de la población ribereña".

El Instituto de Derecho Internacional, en su sesión de marzo de 1894 celebrada en París, Francia, resumió las tendencias de la doctrina en el siguiente precepto: "el Estado tiene un derecho de soberanía sobre una zona del mar que baña la costa, esta zona lleva el nombre del Mar Territorial".

A pesar de que universalmente se reconoce el establecimiento de las aguas territoriales como derecho intrínseco de los Estados, ha surgido el problema sobre el cual sea la extensión que deban tener, constituyendo este problema una de las más sensibles lagunas del Derecho Internacional.

Los tratadistas no han logrado ponerse de acuerdo sobre cual deba ser este margen y siendo de crucial importancia para la finalidad

de este trabajo, se hace indispensable a efecto de precisar ese límite, observar y considerar las principales doctrinas al respecto.

En la Edad Media, en los países del Norte de Europa y en mediterráneo antes que, en otras regiones, se sintió la necesidad de crear una zona anexa a las costas dentro a la cual los Estados pudieran ejercer su jurisdicción exclusiva, siendo los glosadores los creadores de la doctrina que asimila el territorio cierta parte del mar.

Las primeras teorías al respecto fueron muy variadas, pero sin bases firmes, tales como la de Bartolo de Saxo Ferrato (1350) quien estimaba que el Mar Territorial debía abarcar un área equivalente a dos días de viaje que en aquel entonces correspondía a 100 millas, distancia conocida como la milla italiana, Fra Paolo Sarpi, sostuvo que el dominio del Estado debía abarcar toda el área de que tuviera necesidad, pero evitando siempre perjudicar a sus vecinos, una extensión de 60 millas era propuesta por Baldo y Bodin (siglo XV). Valin en 1681, aceptaba como límite el sitio en que la zona dejara de tocar el fondo, este sistema último que a pesar de las duras críticas de que fue objeto, presentara un interesante antecedente del problema de la Plataforma Continental del que más adelante hablaremos.

A Grotius corresponde el haber fijado por vez primera una norma aceptable por algunos países, para determinar que distancia debía alcanzar el mar territorial, norma que consideraba como susceptible de estar sujeta a la soberanía desde las playas.

En un Tratado celebrado entre Holanda e Inglaterra, relacionado con las pesquerías del mar del Norte, se consideraba aunque en una forma imprecisa que la zona adyacente a las costas debía ser determinada por el alcance de los cañones de la costa: y en una ordenanza de 1671, los Estados Generales ordenaron a los comandantes de sus naves que saludaran las poblaciones marítimas extranjeras siempre que se encontrasen dentro del área que podía abarcar la artillería de la costa, pero fue Bynkerahoek quien, dando un contenido gracias a esta norma la relacionó concretamente con la distancia que podían alcanzar las baterías de la costa, a la vez que establecía la distancia entre el *mar terras proximum* y el *mar externum*, fijando así la noción del mar territorial. Así,

Bynkerahoek en su obra de *DOMINIO MARIS* publicada en 1702, estableció la sentencia siguiente: *Terre potestas finitur ubi finitur armorum vis,* o sea "el poder terrestre termina, donde termina la fuerza de las armas".

La lógica de esta proposición cautivo en la en esa entonces opinión universal, así podemos leer en Huatefeuillo: "se ha discutido mucho sobre la extensión del Mar Territorial, a veces se ha querido dar extensión un desarrollo tal que detendría con el aniquilamiento de la libertad del mar". La definición del Mar Territorial basta para fijar su extensión. Las aguas marítimas no se trasforman en territoriales más que hasta donde ellas puedan ser definidas por la soberanía de los Estados ribereños de una manera absoluta y permanente: las que solamente están sometidas a esta autoridad adquiriendo esta cualidad. La mayor distancia alcanzada por el tiro de un cañón montado en tierra es la que realmente limita al mar territorial.

Ortolan, dice igualmente: "El más fuerte tiro de un cañón según los progresos comunes del arte en cada época es la mejor medida para ser adoptada". La misma opinión fue sostenida y comentada por publicistas de los méritos de Cussy, Azuni, Lawrence, Gesmer, Eluntschli, Field, Fradier-Fodere, Perels, Heffter, de Martens y Elffber.

No fueron solamente los autores quienes fijaron como el máximo alcance de un cañón la extensión del mar territorial, esta solución también fue consignada en un gran número de tratados internacionales y reglamentos internos que datan en general desde fines del siglo XVIII.

Ningún resumen de esta forma, la doctrina, "el más largo tiro de un cañón según los progresos de la balística en cada época, es la medida común, la única racional, es aquella del Derecho de gentes universal que debe ser seguida en ausencia de un tratado".

¿Con que argumentos se ha pretendido explicar y justificar este sistema? "El Estado, -han dicho, teniendo que proteger los intereses materiales de sus nacionales debe prohibir todas las hostilidades entre beligerantes en sus aguas hasta el límite extremo del alcance de los cañones. Partiendo de este punto, los proyectiles no pueden llegar sobre el territorio neutral, y por otro lado esta línea de demarcación es

franqueada, si el mar territorial es violado, las baterías de las costas están en poder de intervenir e impedir a los beligerantes proseguir el combate. También, el mismo tiempo que aumenta este tiro de los cañones en la misma proporción deberá extenderse el mar Territorial".

Pero esta doctrina presentaba el gran inconveniente de no ser una base fija como ya lo expresara Fradier Fodere: "Bien que ésta sea –dice él- una regla muy simple y el ojo ejercitado de los marinos y de los guardianes de las costas se engañen poco sobre el alcance del cañón, es necesario sin embargo reconocer que esta línea de derecho común no presenta una base invariable".

Por esa misma causa, los publicistas consideraron que se hacía pertinente se añade un límite de cifras la distancia alcanzada de tres millas, o sea, 5.500 metros aproximadamente (cosa que representaba la unidad de medida náutica más conocida, la legua), limite que fue aceptado tácitamente por una suerte de acuerdo internacional y por algunos tratados relativos a la pesca.

Algunos autores demuestran por este límite una preferencia notable, Calvo declara que, desde el punto de vista internacional, la demarcación de tres millas marinas constituye un adelanto, una regla fija que debe ser observada y respetada toda vez que los tratados no han establecido otra. Wheaton y Rosse se conducen en el mismo sentido.

Como se observará es de todo punto de vista inaceptable la teoría preconizada o iniciada por Bynkershoek. En el siglo XVIII cuando fuera propuesto y admitido este sistema de demarcación por el máximo alcance de un cañón, ofrecía garantías de fijeza y no presentaba ningún inconveniente grave, reuniendo en sí misma la preciosa ventaja de poner un freno a las vagas y exageradas pretensiones de ciertos Estados marítimos. En nuestros tiempos aquella proporción, se encuentra totalmente trastocada, pues no se puede establecer un paragón entre el poder efectivo del Estado y el máximo alcance de los cañones, considerando que estos no constituyen las únicas armas para defender la integridad del territorio y que además si en esta posición nos colocáramos, tendríamos que admitir que los Estados que poseen la artillería más

poderosa cuyo alcance en la actualidad es de distancias enormes, serían los Estados que extenderían el margen de su Mar Territorial en una forma exagerada, lo que sería en detrimento del consagrado principio de la libertad de los mares y por ende de la seguridad y la paz mundiales.

Aplicando el apotegma latino *ex falso sequitor quid libet*, es decir, de un presupuesto falso todas las derivaciones son admisibles, en gran número de publicistas modernos se ha prevalecido del principio de que, si bien es cierto que no se puede admitir como medida invariable y como disposición adecuada el alcance máximo de un cañón no es óbice para que se admita la distancia fija de tres millas por haber sido aceptada esta durante mucho tiempo como la propia para el mar territorial.

Tampoco podemos estar anuentes con esta proposición que, a primera vista parece inobjetable por el hecho de mediar la costumbre internacional, puesto que en la actualidad son pocos los países que la aceptan y ello no sin discusión y ciertas prerrogativas específicas.

Ejemplificando con respecto a esta discrepancia sobre la extensión del Mar Territorial, señalaremos que en Japón e Inglaterra fijan tres millas: Alemania, Bélgica, Dinamarca, Egipto, Estonia y Estados Unidos fijan también esa extensión, pero establecen derechos especiales de sus Estados más allá de las 3 millas, en la zona que han denominado Zona Contigua, la que internacionalmente y fuera de los tratados con que se la conoce, no posee ningún valor de realidad esencial jurídica.

En los Estado Unidos fue dada una *Ley aduanal*, fijando la extensión de doce millas para su mar territorial que, aunque dicha ley ha sido posteriormente denegada; sin embargo, constituye también una excepción a la regla de las tres millas. Finlandia, Italia y Rumanía fijan una extensión de seis millas: Suecia establece cuatro; Portugal y China dieciocho, y México fija una extensión de nueve millas para el mar territorial mexicano.

Ciertos países establecen mayores extensiones, aduciendo razones de diversas índoles, así Rusia ha reclamado sus derechos de soberanía sobre el mar de Bering en una distancia que excede de las cien millas marinas.

El Instituto de Derecho Internacional, en su sesión de París de 1894, aceptó una extensión de seis millas para el Mar Territorial y una extensión mayor para que en caso de guerra los Estados pudieran vigilar eficazmente su neutralidad, posteriormente en 1928, en Estocolmo, el mismo Instituto volvió a la regla de las tres millas, pero aceptando no obstante que en uso internacional podía concederle una extensión mayor.

En la Conferencia de Codificación de la haya de 1930, se discutió ampliamente el límite del mar territorial, sin llegarse a un feliz resultado ya que eran tan dispares las pretensiones de los países polemizantes; sin embargo, se adelantó en el concepto de que, si no era posible establecer el límite máximo del Mar Territorial, todos estaban conformes en que la distancia de las tres millas constituía el límite mínimo.

En la Conferencia Interamericana, celebrada en marzo de este año en Caracas, Venezuela, fue tema de debates la proposición de Ecuador y secundada por Chile y otros países, de extender el Mar Territorial hasta la distancia de 200 millas marinas, proposición que fue referida para ser tratada en una Conferencia Específica que deba celebrarse en 1955, pero no obstante ello Perú, Ecuador y Chile se reconocen recíprocamente esa distancia y expresaron en agosto de este año, su firme decisión de hacer respetar su soberanía sobre esa extensión.

Como es de observarse de los anteriores hechos y consideraciones, es completamente inadmisible el aceptar el límite de tres millas como un corolario de la costumbre internacional, ya que esta en ese respecto no existe, puesto que la mayoría de los países están desacordados sobre esa extensión.

Por otra parte, es necesario reconocer que esta zona de tres millas ha sido insuficiente para permitir al Estado el asegurar en tiempos de paz la protección de la pesca y los intereses fiscales del país, y sobre todo de hacer respetar de una manera absoluta un tiempo de guerra la neutralidad y la seguridad de su territorio, más aún con ella circunstancia de los incontables progresos de las ciencias náuticas y de la técnica ofensiva.

Se hace patente el hecho de que a pesar de no lograrse ningún acuerdo con respecto al límite máximo del mar territorial, esto no es óbice para que se deje a los Estados para que por *motu proprio,* señalen cual deba ser ese límite, pues ello entrañaría un retroceso hacia la época de las exageradas pretensiones por parte de los Estados de mayor potencia naval y a la destrucción del innegable principio de la libertad de los mares.

Es de toda razón que para llegar a un acuerdo universal que satisfaga plenamente los intereses antitéticos debe señalarse un límite en cifras precisas, límite que deberá estar acorde con las múltiples exigencias del orbe.

Como una de las tendencias a señalar este límite, surgió la doctrina de Paul Godey, quien establecía como límite el horizonte visual o sea la distancia que alcanzaba el ojo humano colocado sobre una altura de diez metros sobre el nivel del mar, distancia que equivalía a 5 o 6 millas marinas aproximadamente.

Este autor robustecía su doctrina aduciendo que esa debía ser la distancia real del Mar Territorial, por que daba al país ribereño el margen práctico de su acción para defender su soberanía. Asimismo, argumentaba que la vista normal abarcaba ese margen y que era la medida más práctica, más elemental y que todos los países podían tener en uso, considerando además que para la acción defensiva este límite no entrañaba más que un simbolismo, haya que las violaciones cometidas en el Mar Territorial, escasamente se dirimían por la intervención de las Fuerzas Armadas, sino que se hacía comúnmente por la vía diplomática.

Esta opinión tuvo eco con algunos países y fue considerada favorablemente por algunos publicistas; sin embargo, ha sido criticada por la mayoría de los tratadistas como insustancial y por no tomar en cuenta debidamente el alcance práctico de la vista humana, ya que con la ayuda de lentes telescópicas era mayor el alcance que el determinado por el llamado horizonte visual del ojo desnudo.

Tampoco es aceptable esta teoría por las razones dichas, y además porque si bien en cierto que la medida que indica Godey, constituye una

medida práctica y al alcance de los pueblos de más escasos recursos, esta misma doctrina cae bajo el peso de sus propios argumentos, porque las condiciones atmosféricas y la naturaleza de los vigilantes o guardianes a cuyo cargo está el otear el horizonte, sean completamente diferentes, y por tanto la utilidad práctica que él le conduce para mantener constante la vigilancia de esa zona marítima, desaparece, aunada al hecho de que esta medida, caso de ser aceptable, lo seria únicamente para el día y no así para la noche en que no se percibe el horizonte con claridad y la capacidad visual disminuye, por lo que repitiendo peca de insubsistente y superficial la justificación que Godey pretende darle a la distancia de 5 a 6 millas para el Mar Territorial.

Si la distancia que deba darse el Mar Territorial, permanece indecisa en lo que respecta a la delimitación de su alcance máximo; sin embargo, y como lo hemos hecho con anterioridad, podemos señalar como una conquista del Derecho Internacional que el límite de las tres millas marinas es el margen mínimo en que los Estados pueden ejercer su soberanía por el concepto de Mar Territorial, ya que nunca desde su creación que al efecto han concertado reconocen esa distancia como la mínima sobre la cual puedan hacer valer su exclusiva soberanía.

Es de indiscutible razón, dados los adelantos alcanzados por los países marítimos, que esta zona de las tres millas ha devenido en insuficiente para la satisfacción de las necesidades de los países ribereños, por lo que reclama el ampliarla para el cumplimiento de sus radicales funciones, siempre y cuando dentro de esa graduación mayor no sean lesionados intereses de terceros países y no sean puestas en peligro las libertades provenientes del uso común de los océanos.

El régimen de la alta mar ha sufrido innumerables variaciones desde su primigenia creación, puesto que se considera como tal a la zona marítima que parte desde el límite del mar territorial, y al darse en este cada vez mayores prerrogativas por el mayor alcance que se le atribuía, ha venido a constituirse para la actualidad un punto neurálgico entre las relaciones amistosas de las naciones del mundo, y cuya desaparición requiere la existencia de un límite fijo para el mar territorial.

Siempre con la mira de alcanzar una posición feliz que satisfaga las crecientes necesidades de los países costeros y que no coloque en tela de juicio a la libertad de los mares, propugnaremos por conseguir o adoptar una medida que posea la cualidad del justo medio y que esté de acuerdo con los intrínsecos derechos de los Estados.

Nuestra intención es justificar la incorporación de la Plataforma Continental al concepto del Mar Territorial, involucrando esta teoría como la más moderna concepción de los derechos de los Estados sobre el mar y la cual ha logrado la aceptación incondicional de algunos países americanos.

A fin de poder establecer la relación más adecuada, y poder definir, a nuestro juicio, la extensión del mar territorial es de prudencia primeramente establecer lo que se entiende por plataforma continental.

V. LA PLATAFORMA CONTINENTAL

1.- Aspecto geográfico. 2.- Aspecto jurídico.
3.- Relaciones con el Mar Territorial

1.- Aspecto geográfico

Aunque la hidrosfera ocupa las tres cuartas partes de nuestro planeta, en realidad todos los continentes se hallan rodeados por una terraza submarina cuya profundidad media es de unos 200 metros, y que constituye la llamada plataforma continental. Al terminar esta, bruscamente el fondo desciende hacia los grandes abismos marinos en un declive llamado talud, que conduce casi sin transición a los abismos de mil metros y más. Las plataformas continentales del planeta ocupan una extensión de unos veinte y dos millones de kilómetros cuadrados y su anchura media se calcula como treinta millas, siendo su mayor extensión hasta las ochocientas millas.

En Geología se entiende por plataforma continental, la plataforma emergido sobre la cual descansan las masas continentales, o sea, la parte menos profunda del océano adyacente a las costas.

La corteza terrestre presenta diversos desniveles formados por relieves y depresiones. Los relieves más extensos están formados por elevaciones semejantes a plataformas (masas continentales) y de presiones aún mayores en forma de cuencas oceánicas. La hidrosfera ocupando las cuencas oceánicas sobrepasa su volumen y cubre los bordes continentales, siendo el relieve que parte desde las cuencas oceánicas o

sea la isobata de 200 metros hasta las masas terrestres que sobre salen del nivel del mar, lo que ha sido denominado Zócalo Submarino o Plataforma Continental. Si sumergiéramos en el agua una moneda, la imagen y las inscripciones que quedarían sobre el nivel del agua representarían un continente e islas y la parte sumergida la Plataforma Continental.

Desde un punto de vista geológico la Plataforma Continental forma parte de los continentes, porque estos no se encuentran implantados directamente en el más, sino que reposan en esa especie de Zócalo Submarino de suave pendiente.

Según la geografía física las plataformas son extensas superficies que están a considerable altura sobre el nivel del mar caracterizadas por estar cursadas por profundas aunque estrechas corrientes de agua y son susceptibles de dividirse en tres grupos, las primeras formadas por aquellas partes de la corteza terrestre que se encuentran levantadas en relación con montañas y rodeadas más o menos por ellas; las segundas constituidas por las regiones que se encuentran entre las montañas y llanuras y el nivel del mar; y las terceras que viene a ser la Plataforma Continental que emerge algo bruscamente de las tierras bajas o del mar.

La Plataforma Continental es aquella parte del bloque continental que ha sido cubierta en tiempos relativamente recientes por el mar debido a lo cual su superficie presenta mucha semejanza con la superficie terrestre, aunque modificada por la obra constructiva y erosiva de las aguas. La plataforma se llama insular, si sirve de base a una isla, así por ejemplo Cuba descansa en su propia plataforma, y no así en cambio las islas británicas que se encuentran en la de Europa.

La plataforma continental tiene un declive gradual hasta los doscientos metros, de donde desciende bruscamente hacia las cuencas abisales, pero no sin que pueda ser considerada esta profundidad como absoluta, ya que en algunos casos es menor o sea entre 110 y 150 metros, y en otros casos es mayor, por lo que se ha considerado la profundidad de 200 metros como término medio.

En algunas partes del mundo la Plataforma Continental es muy marcada, mientras que en otras partes no existe, siendo por lo general

en los litorales del Océano Pacífico donde sucede esto último y en los litorales del Océano Atlántico alcanza un margen bastante considerable.

México ha sido considerablemente favorecido con una rica extensión de plataforma continental, que ha sido calculada aproximadamente en 500,000 kilómetros cuadrados, lo cual haría que, si las aguas bajasen, el territorio de nuestro país aumentaría en una cuarta parte más de su actual extensión.

Los litorales mexicanos, ofrecen un mercado contraste. El literal del Golfo de México es bajo y arenoso, mientras que el del Pacifico es elevado y con magníficos puertos naturales; en el Golfo de México dominan las playas y del lado del Pacifico las costas. Ambos litorales reunidos miden más de nueve mil kilómetros de extensión lineal y presentan una plataforma sumamente irregular, que fluctúa entre los 10 kilómetros frente a Campeche y Yucatán.

La plataforma continental constituye parte integrante del continente, desde el punto de vista de la geografía física y de la geología, por considerarse que constituye una continuidad física, y en esto las opiniones universales son uniformes.

2.- El aspecto jurídico

Los Estados tienen en todo tiempo el derecho de adquirir y enajenar respectivamente sus territorios. Según el Derecho Internacional son varias las formas por las cuales se pueden adquirir nuevos territorios, formas que examinaremos con el fin de situar nos en la posición adecuada a efecto de permitirle a los Estados el anexarse la Plataforma Continental correspondiente y desde el punto de vista jurídico, ya que geológicamente y físicamente, según hemos visto constituye una prolongación de los territorios nacionales por ser parte integrante de los continentes.

La primera y más importante forma, por medio de la cual un Estado puede acrecentar su territorio es la llamada ocupación, que consiste en

la adquisición de una región no sujeta a la soberanía de otro Estado y la que puede ser de dos maneras, originarias o derivada, originaria si la región nunca ha estado sometida a otro Estado, y derivada cuando otro Estado la poseía y por cualquier motivo ha perdido su soberanía sobre esa extinción.

En un principio con el solo descubrimiento se podía conferir a un Estado la soberanía sobre un territorio determinado, pero desde el siglo XIX fue adoptada la norma de que para un Estado pudiera adquirir por ocupación la propiedad de un territorio considerado *res nullius* no bastaba que se ostentare como único título legal el del descubrimiento, sino que además se hacía indispensable como condición *sino qua non* que se tuviera una ocupación efectiva o real sobre ese territorio con alguna manifestación de autoridad de naturaleza notoria, ya fuese por su publicidad o por notificación diplomática a los otros países.

En algunos casos no es necesario que esa ocupación sea molecular, sino basta el hecho de ocupar un punto de una región cuando esta constituye un organismo único, pero no si la estructura física no permite que se le considere como unidad orgánica de hecho, y tratándose de una región se refiere a una unidad geográfica, o sea la zona que por sus accidentes naturales o geográficos pueda considerarse como un todo.

Existe accesión cuando un Estado aumenta su territorio, ya sea por medios naturales o artificiales; la plataforma continental a pesar de no haberse integrado por accesión; sin embargo, paulatinamente varía por la acción de la acumulación de substancias llevadas por los ríos y las corrientes marinas, no obstante esto no podemos establecer una similitud entre este modo de adquirir y la reivindicación de la Plataforma Continental, por no ser solamente la accesión la que interviene en la integración de la plataforma continental sino que son complejos los hechos que convergen en ella.

En el Derecho Internacional se ha definido a la prescripción, como la adquisición de la soberanía sobre un territorio por un continuo y pacífico ejercicio de ésta, durante el periodo necesario para crearla, bajo la influencia de la evolución histórica y la convicción general de

que el presente estado de cosas se encuentra identificado con el orden internacional. La adquisición de la Plataforma Continental no encaja dentro de la prescripción ya que es condición esencial de esta que haya sido poseído el territorio con anterioridad lo que no sucede con la Plataforma Continental que tiene un carácter de futura realización con excepción de determinados casos muy aislados.

Por conquista se entiende el acto por el cual un Estado segrega por medio de la fuerza un territorio de otro Estado que ha sido denominado en una forma absoluta; medio de adquisición que felizmente se encuentra sancionado por el Derecho Internacional. No podemos hablar de conquista en este sentido de la palabra, con la reivindicación de la Plataforma Continental, ya que además de estar condenado este modo de adquirir, su territorio no estaba sometido a la soberanía de otro Estado, ni se le ha adquirido o pretendido obtener por la violencia.

Hay cesión cuando un Estado transfiere por alguna razón la soberanía que posee sobre un determinado territorio a otro Estado. Por lo que no es de hablarse de cesión en lo que respecta a la adquisición de la Plataforma Continental, opuesta que se trata de un territorio emergido, no sujeto anteriormente a soberanía alguna.

Es de meridiana claridad que, aunque la anexión de la Plataforma Continental no corresponde a ninguna de las cuatro formas de adquisición antes apuntada, si participa de algunos puntos de contacto con la ocupación, pero sin identificarse plenamente con ella.

Si la anexión de la Plataforma Continental se hace con la intención de someterla a la soberanía del estado, a fin de controlarla y explotarla de una manera exclusiva no puede existir de la misma una ocupación efectiva por su misma extensión, ya aunque se objetara que ella constituye una unidad geográfica, tampoco es de aceptarse por que esta unidad no se entiende para consigo misma que participa de múltiples accidentes geográficos, sino para con los continentes de que forma parte, no reunido tampoco en si la noción de la notoriedad u notificación a terceros países.

También se ha asimilado a la ocupación por considerarse que su territorio es una cosa *res nullius*, lo que tampoco es de aceptarse porque ello entrañaría el reconocimiento de su anterior inapropiabilidad, lo que es inadmisible constituye, una parte desconocida de los territorios nacionales que ha surgido a la luz y que los Estados han conocido como suya, por lo que propiamente esta forma de adquisición no viene a ser una simple ocupación, sino un reconocimiento y ocupación *sui generis* que los Estados realizan de su propio territorio.

El primer pergeño de determinación de los derechos soberanos de los Estados sobre la Plataforma Continental, lo constituye el Tratado celebrado entre Inglaterra y Venezuela el 26 de febrero de 1942, con relación a las áreas submarinas del Golfo de Paria, en cuyo tratado los gobiernos pactaron no intervenir recíprocamente en la soberanía y control de las áreas submarinas del Golfo de Paria que se describían en el mismo tratado como pertenecientes a la Gran Bretaña y Venezuela, respectivamente, y ambas partes se comprometieron a recuperar "todos los derechos de soberanía o de control que hayan sido o fueren en lo futuro legalmente adquiridos por los contratantes en la referidas aguas submarinas del Golfo de Paria", estableciéndose expresamente en el Tratado de marras, que lo convenido no entrañaría el desconocimiento del libre paso a la navegación más allá de los mares territoriales de los países concertantes.

Como podrá ser notado, en el contenido de este tratado se encuentra incluida la idea del reconocimiento plenamente admitido de la soberanía de los países ribereños sobre la Plataforma Continental.

Este problema surgió en los Estado Unidos como consecuencia de una disputa entre el Estado de California y la Federación, referente a las exportaciones petroleras que en este Estado se realizaban, en 1945, entre la línea baja de marea y el límite de tres millas, explotación que verificaban cincuenta compañías y que redituaban a California anualmente por concepto de impuestos la alzada suma de 25 millones de dólares.

El 25 de septiembre de 1945, el presidente de los Estados Unidos, Mr. Harry S. Truman, hizo una trascendente proclama que en su parte conducente dice: "En atención a que el Gobierno de los Estados Unidos, consciente de la necesidad que en un plazo próximo tendrá el mundo de encontrar nuevas fuentes de petróleo y otros minerales, opina que es necesario fomentar los esfuerzos para descubrir y permitir la disponibilidad de nuevas cantidades de estos materiales, en atención a que sus peritos opinan que tales recursos se encuentran en múltiples lugares de la Plataforma Continental a lo largo de las costas de los Estados Unidos de Norteamérica y que con los progresos de la técnica moderna su explotación es practicable desde ahora o lo será en un porvenir próximo; en atención a que es necesario que se reconozca una jurisdicción sobre estos recursos, en interés de su conservación y de su utilización prudente en el momento y en las condiciones en que su explotación haya de ser emprendida: En atención a que el Gobierno de los Estados Unidos es de opinión de que el ejercicio de la jurisdicción sobre los recursos naturales del subsuelo y del fondo del mar de la Plataforma Continental por la nación ribereña es justo y razonable. Yo, Harry S. Truman, presidente de los Estados Unidos de Norteamérica, proclamo hoy la política de los Estados Unidos de América en lo que respecta a los recursos naturales del subsuelo y del fondo del mar de la Plataforma Continental. Plenamente consciente de la urgencia que existe de preservar y utilizar prudentemente estos recursos naturales, el gobierno de los Estados Unidos de América considera que los recursos naturales del subsuelo y del fondo del mar, debajo de la pleamar, pero próximos a las costas de los Estados Unidos, pertenece a los Estados Unidos y está sometida a su jurisdicción y a su control. En caso de que la Plataforma Continental se extienda hasta las costas de otro Estado se dividirá con este Estado limítrofe, y la frontera será fijada por los Estados Unidos y el Estado respectivo de acuerdo con los principios de la equidad. El carácter de alta mar de las aguas situadas encima de la plataforma continental y la libertad de navegación en estas aguas no se afecta en nada por esta declaración".

Esta proclama del gobierno estadounidense, a decir del maestro Raúl Cervantes Ahumada, marca un histórico momento en la trayectoria del Derecho Internacional, por las repercusiones políticas que tuvo como consecuencia.

Los demás países no objetaron la tesis norteamericana, y por ende tomó fuerza y validez, considerándose como indiscutible e indisputable el principio de que la Plataforma Continental es territorio del Estado ribereño y está, por tanto, plenamente sometida a su absoluta soberanía.

El camino señalado por los Estados Unidos fue seguido inmediatamente por algunos países, el primero México, y siguiendo la Argentina, Chile, Perú, Costa Rica, Nicaragua, Arabia Saudita y la Gran Bretaña en lo que respecta a las plataformas continentales de Jamaica, las Bahamas, Trinidad y Tobago.

En el segundo Congreso Mexicano de Ciencias Sociales, celebrado en la ciudad de México, del 15 al 25 de octubre de 1945, el Dr. Bibiano Osorio Tafall, propuso una noción que quedo aprobada en la forma siguiente: "La sección de geografía solicita de la Sociedad Mexicana de Geografía y Estadística, en funciones de Comité Permanente del Segundo Congreso Mexicano de Ciencias Sociales, pida al Sr. presidente de la República declare la incorporación al patrimonio nacional, de las aguas y los fondos correspondientes a la Plataforma Continental con todos los recursos que atesora". Habiéndose solicitado por vez primera y oficialmente, por conducto de la Secretaría de Economía, al primer mandatario por "Guanos y Fertilizantes S. A"., sociedad formada ex profeso para explotar el guano de las costas del Pacífico.

El 29 de octubre de 1945, el general don Manuel Ávila Camacho, presidente de la República Mexicana, declaró la reivindicación de la soberanía sobre la Plataforma Continental existente alrededor del país, así como sobre el mar que la cubre, yendo más allá de la tesis de los Estados Unidos, pues hacia propiedad de México la Plataforma Continental y también las aguas supra y adyacentes.

El 6 de diciembre de 1945, el presidente Ávila Camacho, envió a la representación nacional, una iniciativa en que proponía la reforma de los artículos 27, 42 y 48 de la Constitución, con referencia a la Plataforma Continental, iniciativa que basaba en razones de palmaria realidad, como puede observarse de las siguientes: "La existencia de los últimos años ha demostrado la reciente necesidad que tienen los Estados de preservar aquellas riquezas naturales que a través de los tiempos, por diversas razones, han estado fuera de su control y de un aprovechamiento integral; pues, como es bien sabido, las tierras que constituyen las masas continentales, por lo general, no se levantan con cantiles bruscas a partir de las grandes profundidades oceánicas, sino que se asientan sobre un Zócalo Submarino denominado Plataforma Continental, que está limitado por la isobata de doscientos metros, esto es, la línea que une puntos de esta profundidad, a partir de cuyos bordes la pendiente desciende brusca o gradualmente hacia las zonas de profundidad media de los mares. Esta plataforma constituye, evidentemente, parte integrante de los países continentales, no siendo razonable ni prudente ni posible que México se desatienda de la jurisdicción, aprovechamiento y control sobre dicha plataforma, en la parte que corresponde a su territorio en ambos océanos: máximo cuando las investigaciones científicas llevadas a cabo demuestran que en la mencionada Plataforma Continental existen riquezas naturales, minerales líquidos y gaseosos, fosfatos, calcios, hidrocarburos, etc., de valor incalculable, cuya incorporación legal el patrimonio de la Nación es ingente e inaplazable. Por otra parte, es de igual urgencia que el Estado Mexicano, al que la naturaleza dotó con recursos pesqueros de riqueza extraordinarias, como las que se encuentran, por no citar otras, en las zonas marítimas frente a la baja California, proceda a su protección, fomento y explotación en forma adecuada; y esta urgencia sobre el punto en la actualidad, en que el mundo, empobrecido y necesitado por la guerra impuesta por el totalitarismo, debe desarrollar su producción alimenticia al máximo; ya que si en los años anteriores a la guerra el hemisferio occidental tuvo que contemplar como flo-

tas pesqueras permanentes de países extra occidentales se dedicaban a la explotación inmoderada y exhaustiva de esa inmensa riqueza, debe cuidar de que no se repita jamás tal cosa, porque si bien es cierto que debe coadyuvar al bienestar mundial, no menos cierto es que dicha riqueza debe destinarse en primer lugar, al país mismo que la posee, y después al continente al que pertenece a este. Por razón de su propia naturaleza es indispensable que esa protección se haga llevando el control y vigilancia del Estado hasta los lugares o zonas que la ciencia indica, para el desarrollo de los víveres de alta mar, independientemente de la distancia que los separe de la costa".

A su vez, la República Argentina estableció: "El mar epicontinental y la Plataforma Continental argentina son declarados como pertenecientes a la soberanía de la Nación".

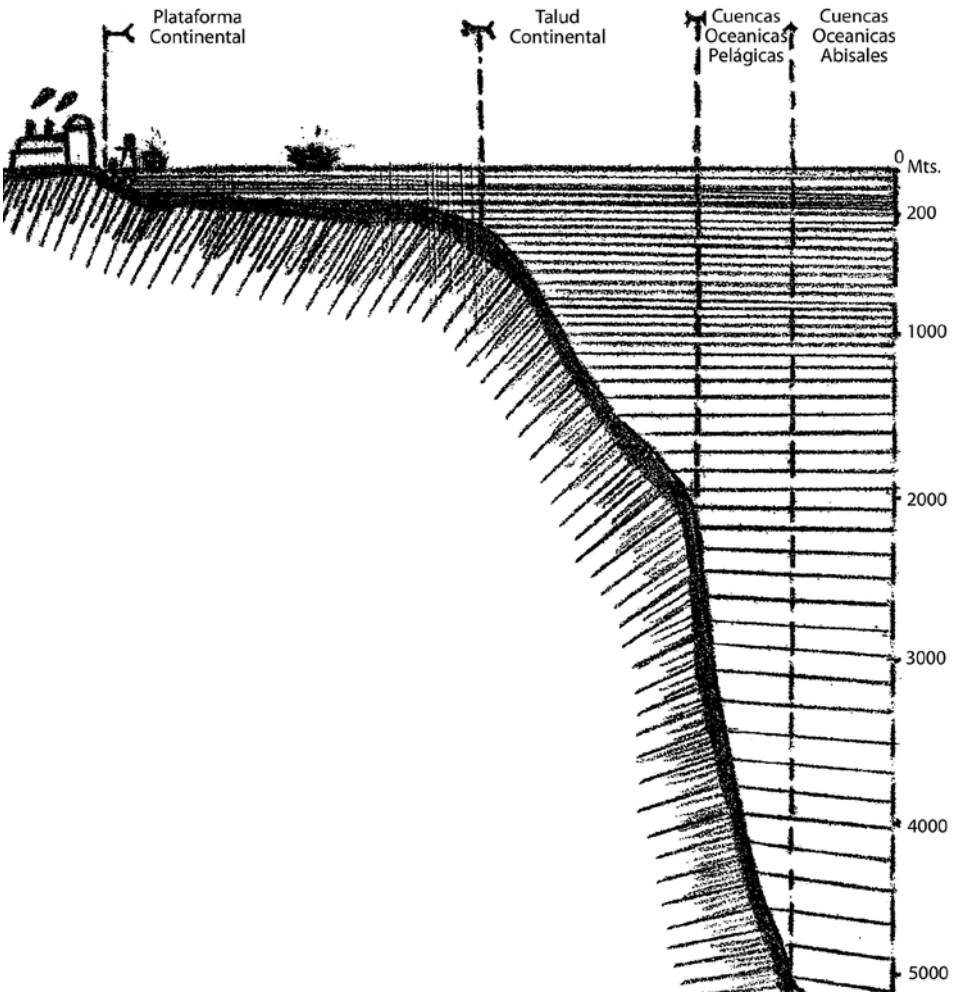
El presidente de Chile hizo una observación semejante, sólo que, como la costa chilena es accidentada y da lugar a un plataforma continental reducida, se proclamó la soberanía de Chile sobre la plataforma continental y sobre una zona demarcada hasta 200 millas en torno de las costas, y de las islas chilenas, y en 1951 firmó un tratado con el Ecuador y Perú, por el que declaraban que sus respectivas jurisdicciones en la plataforma continental se extenderían hasta 200 millas marinas cualquiera que fuera su profundidad.

El gobierno de Costa Rica decretó que la soberanía nacional se extiende sobre la Plataforma Continental e insular y sobre sus riquezas nacionales, cualquiera que sea su profundidad, y que la misma soberanía será ejercida sobre las aguas que cubren esta región, así como sobre las riquezas del mar, sobre todas las pesquerías, y Nicaragua en 1950 reivindicó para sí, el Mar Territorial y la Plataforma Continental.

El Consejo Interamericano de Jurisconsultos reunido en Buenos Aires, en mayo de 1953, acordó en su cuarta sesión plenaria el remitir el problema de "Régimen del Mar Territorial y cuestiones afines", al Comité Jurídico Interamericano para su estudio y determinación, a efectos de que emitiera un dictamen al respecto, y con base en ello pedir al Secretario General de la Organización de Estados Americanos (OEA),

que invitara a los Estados miembros para que incluyesen en sus leyes los resultados obtenidos. En esa resolución, entre otros considerandos, cual más brillantes, el Consejo emitió los siguientes: "que varios países americanos han promulgado legislaciones y declaraciones en virtud de las cuales se proclaman y reivindican derechos sobre las plataformas continentales e insulares de los países y sobre sus mares adyacentes; que sin expresar por ahora juicio alguno sobre la naturaleza y el alcance de las reivindicaciones que puedan hacer los Estados ribereños sobre sus plataformas continentales e insulares y sobre sus aguas territoriales, es un hecho evidente que el desarrollo de la técnica en cuanto a los medios de exploraciones y explotación de las riquezas de esas zonas han tenido como consecuencia que el Derecho Internacional reconozca a dichos Estados el derecho a proteger, conservar y fomentar tales riquezas, así como para asegurarse el uso y el aprovechamiento de los mismos; que es indispensable llevar a cabo un estudio cuidadoso respecto a la naturaleza de los derechos y a la demarcación de los límites hasta los cuales pueden extenderse las reivindicaciones sobre la Plataforma Continental o insular y los mares adyacentes tomándose en cuenta las características propias de las distintas zonas del continente, para lo cual es conveniente tener presente las legislaciones de todos los Estados americanos sobre la materia, así como también las opiniones que de ellos deben recabarse antes de formular el dictamen definitivo", por todo lo cual se hacía pertinente la celebración de una Conferencia Interamericana Especial con el fin de alegrarse a un posible acuerdo entre los Estados.

GRÁFICA NÚM. 1
Corte esquemático de la corteza terrestre,
para mostrar las profundidades submarinas



Tomado del *Atlas Aguilar*, S. A. de Ediciones Madrid, 1954

En la décima Conferencia Interamericana celebrada en Caracas, Venezuela, en marzo de este año, fue presentada por el Ecuador una

ponencia, el 18 de marzo, que decía en sus partes más relevantes: "CONSIDERANDO: Que los adelantos de la investigación científica y los progresos técnicos han hecho posibles la exploración y utilización de los recursos naturales (biológicos, minerales, energéticos, etc.), existentes en las aguas oceánicas, en los estratos sumergidos debajo del mar y en el subsuelo de la plataforma submarina o zócalo continental e insular, que existe una indudable solución de continuidad geológica o integración física entre los territorios continentales e insulares de cada Estado y su respectiva plataforma submarina, constituyendo con la tierra adyacente una unidad geográfica; que varios Estados americanos han afirmado su soberanía y jurisdicción sobre la plataforma submarina contigua y correspondientes el territorio nacional de cada uno de ellos; que análogas afirmaciones han formulado algunos estados extra continentales; que es conveniente impulsar el desarrollo de la investigación científica en el campo de la oceanografía en sus diversas ramas, con la cooperación de todos los Estados del continente; REAFIRMA: Que la soberanía y jurisdicción nacionales de cada uno de los Estados ribereños americanos se extiende a la plataforma continental e ínsulas adyacentes a las costas continentales e insulares de sus respectivos territorios, cualquiera que sea la profundidad del mar en que se encuentre dicha plataforma y los recursos naturales existentes o por descubrir en ella y en el mar que la cubre; que esa soberanía y jurisdicción nacionales se extienden hasta una distancia de 200 millas marinas, contadas desde los puntos más salientes de la costa, como el medio más adecuado para preservar y facilitar la conservación y utilización de los recursos naturales correspondientes a cada uno de los respectivos Estados.

Esta declaración no afecta al *status legal* de las aguas del mar para la navegación con fines inofensivos *jus passagil sive transitus inoxii,* ni el transito marítimo en alta mar. RECOMIENDA: que el Consejo de la Organización de los Estados Americanos convoque para el año 1955, una Conferencia Especializada que se encargue del estudio de los aspectos del orden práctico que se deriven de esa declaración. Los resultados a que llegue esa Conferencia surgirán trasladados a conocimiento del Comité Jurídico Interamericano y de los diferentes gobiernos. El esta-

blecimiento en el archipiélago de la Galápagos de un Instituto Oceanográfico Interamericano para que, en colaboración con tres organismos especializados, dedique preferente atención a la investigación científica de la oceanografía en sus diversas ramas (geológica, histórica, estática, dinámica, biológica y económica), con miras a conseguir mediante la cooperación de todos los Estados miembros un mejor conocimiento y utilización de los recursos naturales de las aguas del mar, de sus estratos sumergidos y del subsuelo".

Esta propuesta que fue apoyada inmediatamente por Argentina, Chile, México, Guatemala, Nicaragua y Uruguay, tenía como mira principal la recomendación de que se convocara en 1955 una Conferencia Especializada que reafirma la soberanía y jurisdicción nacional de cada uno de los Estados ribereños americanos sobre la plataforma submarina, continental e insular, adyacente a las costas continentales e insulares de sus respectivos territorios, cualquiera que sea la profundidad del mar y hasta una distancia de 200 millas marinas, y fue objetada por los Estados Unidos por razón de no estar incluida en la iniciativa de la Conferencia los problemas jurídicos y sujeta a una enmienda por Cuba, que agregaba no abrir juicio sobre las reivindicaciones que puedan hacerse los Estados ribereños sobre sus plataformas continentales, pero reconociendo a dichos Estados el derecho de aprovechamiento, uso, fomento y protección de las riquezas que en estas se encontraban.

Al respecto, el delegado ecuatoriano, José Chiriboga había declarado: "esperamos contar con el apoyo de casi todos en la conferencia, posiblemente con la excepción de los Estados Unidos. Es una cosa molesta, pero los Estados Unidos empezaron con la proclamación que hizo el presidente Truman el 28 de septiembre de 1945, respecto a los recursos naturales del subsuelo y del lecho oceánico de la plataforma continental", y la Conferencia a despecho de las reiteradas protestas de los Estados Unidos y Cuba, con respecto a que las naciones se encontraban muy cerca para permitirse esa extensión de 200 millas y que no era lugar apropiado esa conferencia para discutir esa extensión, resolvió que el "Consejo de la Organización de los Estados Americanos"

convocar para el año de 1955 una Conferencia con el deliberado propósito de estudiar en conjunto los distintos aspectos del régimen jurídico y económico de la plataforma submarina, de las aguas del mar y de sus riquezas naturales a la luz de los conocimientos científicos actuales, y que el mismo Consejo solicitara de las organizaciones interamericanas pertinentes que prestaren la cooperación necesaria para los trabajos preparatorios que requiriese la celebración de dicha conferencia, así como también el recomendar a la OEA que estudiara con el gobierno del Ecuador la posibilidad de establecer en las Islas Galápagos un Instituto Oceanográfico Interamericano con los fines apuntados.

Es de notarse el hecho de que los países votantes del proyecto de Ecuador, fueron Estados Unidos y Cuba, naciones que tiene flotas pesqueras operando en las cercanías de otros países, y cuyas embarcaciones en nuestro país han sido constantemente apresadas, dentro de nuestras aguas territoriales en una zona inferior a 9 millas, habiéndoles sido confiscadas sus cargas y multados respectivamente.

Por último, la ONU en sesión efectuada el 3 del presente mes, resolvió discutir y estudiar el problema del mar, con sus derivaciones de los zócalos submarinos, mares territoriales, zonas contiguas, etc., en su undécima reunión que debe celebrarse en 1956, considerando que todas esas derivaciones del mar deben ser tratadas conjuntamente ya que se encuentran estrechamente vinculadas unas con otras.

Es evidente que la Plataforma Continental debe constituir un margen sujeto a la soberanía de los países costeros, ya que constituye una unidad geológica con los continentes, y ha tenido plena aceptación en la mayoría de los Estados americanos, incluso la comisión de Derecho Internacional, sigue el criterio de que el Estado ribereño ejerce soberanía absoluta sobre la Plataforma Continental como una prolongación de su territorio y delimitada hasta de 200 metros, que constituye la máxima profundidad en la cual pueden realizarse trabajos de aprovechamiento y explotación del lecho y subsuelos submarinos, así como también el punto de partida del talud, que señala en la mayoría de los casos el fin de la Plataforma Continental y el comienzo de los declives hacia las regiones abisales.

Por lo expuesto se colige que la plataforma continental no solamente constituye ya una unidad con los continentes desde el punto de vista de la geografía, sino también de Derecho, por formar parte de la Doctrina y de la costumbre que son fuentes del Derecho Internacional, así como también de varias legislaciones de países americanos, que la preceptúan en sus respectivas normas vigentes.

3.- Relaciones con el Mar Territorial

La aceptación de la soberanía de los Estados sobre la Plataforma Continental, propiamente no ha presentado ningún obstáculo en lo que respecta a la zona de tres millas mayormente aceptada como mínima para el mar territorial, según lo hemos expresado con anterioridad, si no que han surgido las discrepancias en lo que excede de esa zona sobre el alta mar.

Los países que han proclamado la reivindicación de sus respectivas plataformas han derivado sus pretensiones en diferentes maneras, pudiendo clasificarlas en otros ordenes de distinta índole:

I. Estados Unidos y Gran Bretaña, proclaman su soberanía sobre el suelo y subsuelo de la Plataforma Continental y sobre el mar que las cubre únicamente hasta las aguas que cubren Plataforma Continental sujeto a las consecuencias de la libertad de los mares.

II. México y otros países centroamericanos, declaran como parte de su territorio la Plataforma Continental y las aguas que la cubre en su totalidad y:

III. Ecuador, Perú, Chile y otros países suramericanos, reivindican la Plataforma Continental en su totalidad y hacen extensivas sus aguas territoriales hasta la zona de 200 millas marinas, cualquiera que fuere la profundidad de estas.

Como es de notarse estas diversas pretensiones sobre la plataforma continental, están estrechamente relacionadas y gravitan alrededor del problema del mar territorial y del principio de la libertad de los mares.

Coinciden en el hecho de que la Plataforma Continental constituye parte del territorio de su país, ya que está unida a este por una identidad geográfica, pero discrepan en lo que respecta a las aguas que cubren la plataforma, argumentando los primeros que estas deben sujetarse a las normas preestablecidas de la libertada de los mares.

Según opina el publicista Mateosco, el derecho moderno del mar ha evolucionado por los nuevos descubrimientos científicos y no puede negarse a los Estados litorales su derecho de soberanía sobre la Plataforma Continental que es prolongación de su territorio, pero tampoco puede negarse un derecho de soberanía así sea restringida, sobre las aguas que cubren dicha zona, porque de otra manera se haría inútil, por inoperante, el derecho de soberanía sobre el suelo y el subsuelo submarinos.

Convenimos con el destacado pensador antes mencionado, pues sería de todo punto de vista incongruente que se reconociera la soberanía sobre el suelo y el subsuelo de la plataforma continental y no así las de las aguas que a esta cubre, pues sería tanto como decir también, que el Estado no ejerce ninguna soberanía sobre la atmósfera que cubre su territorio lo que es inadmisible pues la mayoría de las naciones del orbe son conscientes de los derechos soberanos que el Estado posee el aire que cubre su territorio y mares territoriales.

Ubi aedem est ratio, aedem debet ese juris dipositio y, por tanto, si las naciones ejercen plena soberanía sobre su territorio y la atmosfera que la cubre, es incontrovertible que, siendo la plataforma continental adyacente a sus costas, territorio suyo, de su legítima e inatacable pertenecía, que también posee sobre las aguas la atmósfera que la cubre, la misma jurisdicción soberana que sobre su territorio, sin la cual sus derechos serian nugatorios y devendrían en ilusorios.

El Mar Territorial desde remotos tiempos ha pretendido fijarse en una zona que cumple con las finalidades para que fuera creado y

que al mismo tiempo no lesione la libertad de los mares. La Plataforma Continental ha devenido en un límite natural de lo que debe ser el Mar Territorial, coincidiendo con la apuntada opinión de Valin del siglo XVIII que proponía que el mar territorial fuese fijado por sondeo y que llegare hasta donde se alcanzare fondo por la sonda marítima de su tiempo, opinión que había sido refutada por Calvo, quien exponía: "Esta doctrina escapa a toda aplicación práctica porque ella descansa sobre términos que no tienen más que un valor relativo. En efecto ¿Cuál es el fondo del mar? ¿Cuál es la profundidad mínima que servirá de demarcación? sobre las costas abruptas talladas a pico de la misma naturaleza, el fondo desciende más bajo que sobre las playas lisas o ligeramente inclinadas: en ciertos parajes de verdadero fondo o llanura marina no se encuentra más que 130 a 40 leguas de la tierra: en otras estará al borde la costa. Y con un sistema como el de Valin la extensión del Mar Territorial escaparían a toda uniformidad y se desvaría, algunas veces demasiado excesiva, otras demasiado restringida para responder a los fines que se le han querido dar".

Esta opinión de indiscutible valor para la época en que fuera emitida no obedece a las circunstancias actuales, ya que con el adelanto de las ciencias náuticas y con la ayuda de instrumentos acústicos se pueden precisar las profundidades marinas en una forma concreta y no sujeta a las irregularidades de que adolecían los medios anticuados, y por otra parte la profundidad máxima la constituye 200 metros. Tomando pues, como antecedente, la opinión de Valin podemos decir que el límite de las aguas territoriales lo constituye la Plataforma Continental o sea hasta la isobata de 200 metros, por las razones dichas anteriormente por estar las aguas flotantes sobre una parte de territorio submarino sujeto a la soberanía de un Estado.

Se ha pretendido que el mar territorial se extienda hasta la zona de 200 millas de las costas, cual ha sido como antes se ha dicho las pretensiones del Perú, Chile y Ecuador, lo cual ha suscitado que el gobierno británico protestara en agosto de este año, ante los gobiernos de los tres países, por considerar que esas pretensiones eran lesivas a la libertad de los mares.

Estas pretensiones al ser sometidas a un suspicaz examen proporcionan la clara observación que no llevan en sí más que la finalidad de proteger la pesca de las ballenas que es abundante dentro de ese margen de adyacencia de las costas de los países que las sustentan. Con motivo de la captura efectuada por la armada peruana el 15 y 17 de noviembre del año en curso, de una flota ballenera que navega bajo bandera panameña, dentro de las 200 millas en las que pretenden hacer consistir sus aguas territoriales el Perú, el gobierno panameño ha protestado ante el gobierno de Perú, por esa actitud, tildándola de arbitraria y contra el Derecho Internacional, y sometido por vez primera a prueba, la doctrina sustentada por este país, Ecuador y Chile de que sus aguas territoriales se extiendan hasta 200 millas de la costa. Este caso presenta notable interés por la estrecha relación que guarda con la tesis de la Plataforma Continental y se espera que, al ser sometido al dictamen de la ONU, se establezcan su precedente muy valioso para el problema de las aguas territoriales.

Estos países suramericanos, han aducido como razón para hacer suyo el amplio margen de 200 millas marinas, la necesidad de proteger los bancos pesqueros, aceptando además la soberanía sobre la Plataforma Continental hasta su extensión real, o sea, la profundidad de 200 metros, pero agregando que como en sus territorios esta zona es bastante reducida, su aceptación hasta este límite no extrañaría la defensa de sus intereses pesqueros, por lo que hacen extensiva su Mar Territorial hasta el repetido margen de 200 millas, cualquiera que sea la profundidad de estas aguas.

Esta tesis es completamente insubstancial, pues no tiene una base firme en la cual se puede fundar el ampliar hasta es considerable extensión el Mar Territorial, y además el aplicarla será tergiversar el verdadero sentido de la Plataforma Continental, trastocando los principios derivados de la libertad de los mares, puesto que es imposible explotar el subsuelo y lecho submarinos a una distancia de las costas donde el mar tenga una profundidad mayor de 200 metros, y por otra parte, siendo su finalidad exclusiva la protección de las actividades pesqueras, éstas deben ser reguladas por normas usuales del derecho

de gentes, y no con el falso supuesto de ampliar sus aguas territoriales hasta esa desusada extensión. Nos parece más razonable y equitativo, identificar la extensión de las aguas territoriales con la de la Plataforma Continental hasta la profundidad máxima de 200 metros, y en aquellos sitios en que la plataforma fuere muy reducida o casi nula, señalar un mínimo que satisfaga las disimiles pretensiones al respecto, ¿cuál sería a nuestro juicio, la distancia de 20 millas marinas o desde la marea más baja, preconizada por la sección francesa de la *International Laws Association*, y reconociendo y permitiendo para esas aguas la navegación con fines inofensivos?

A primera vista, parecería que el límite mínimo para el Mar Territorial debería ser la distancia de tres millas, por ser esta la aceptada como tal sin objeción alguna por la totalidad de los países, pero si examinamos más a fondo la cuestión, observaremos, como lo hemos hecho con anterioridad, que esta distancia es considerada actualmente como insuficiente para los fines del Mar Territorial, y por ende sería más lógico y congruente aumentar esta extensión, en su debido caso, hasta la distancia de 20 millas, que vendría a ser como un término medio que atenuara las pretensiones de ciertos países y que al mismo tiempo concordara con las circunstancias de la época.

El derecho de paso inocente, conocido en los círculos jurídicos con la locución latina *jus passagii sive transitus inoxii* ha traído consigo muchas objeciones derivadas de las tesis de la propiedad absoluta del Estado sobre sus aguas costeras, siendo aceptada en nuestros tiempos por algunos países.

Algunos autores defendiendo la tesis de la libertad del paso inocente en las aguas territoriales, como una consecuencia de la naturaleza del mar, han dicho; "querer prohibir el uso inofensivo del mar y gravarlo con prerrogativas específicas sería violar el Derecho Internacional, cuya finalidad es sostener la armonía entre las naciones del mundo" (Ortolan y Fiore). El Instituto de Derecho Internacional, después de discusiones de notable interés, admitió la libertad del paso inofensivo en todos los tiempos para todos los navíos en los mares territoriales con la restricción de que los beligerantes en estado de guerra

podían cerrar el paso en el dicho mar a todo navío y que los neutrales tenían el derecho de reglamentar el paso a los navíos de guerra de todas las nacionalidades.

Esta doctrina sustentada por algunos tratadistas y robustecida por la decisión del Instituto de Derecho Internacional, no está reñida en lo absoluto con los derechos intrínsecos de los Estados, pues permite que el comercio en vez de trabas tenga mayores ventajas de desenvolvimiento, y por tanto nos parece que debe ser asimilada al mar territorial en los términos antes mencionados.

Por otra parte y respondiendo a la posible objeción de que la identificación entre el Mar Territorial y la Plataforma Continental no presenta una base firme e invariable para la fijación de los límites del territorio marítimo, diremos que esto sería tanto como alegar que no existen límites continentales entre dos países fronterizos por no estar demarcados con precisión, lo que es del todo inadmisible, y además con los adelantos de la geografía y de las ciencias con ella relacionadas, se permite en la actualidad fijar los límites marinos casi al igual que los límites terrestres, por los que cualquiera que sea la distancia que deba tener el Mar Territorial de acuerdo con nuestra tesis, debe ser precisada por trabajos específicos que al efecto cada Nación debe realizar, pero siempre teniendo como norma directriz que el límite lo debe constituir el equitativo margen de 20 millas cuando la plataforma fuere muy reducida o inexistente, y el máximo la profundidad de 200 metros que es la que señala el borde máximo de la Plataforma Continental.

En esta forma establecemos como límite natural de los Estados, la Plataforma Continental, siguiendo la conformación de las costas, y en los casos en que esta plataforma sea demasiado reducida fijar un límite artificial de 20 millas marinas, reivindicando para los Estados ribereños no solamente el lecho y subsuelo submarinos, sino también las aguas que los cubren dentro de los márgenes expresados, en los cuales los Estados pueden ejercer su absoluta soberanía, con la única restricción de permitir el paso inofensivo de los buques mercantes o de guerra extranjeros, con fines amistosos.

VI. NATURALEZA DEL DERECHO DEL ESTADO SOBRE EL MAR TERRITORIAL

La naturaleza de la soberanía, que un Estado ejerce sobre su Mar Territorial ha sido ampliamente discutida por los publicistas. Algunos siguiendo la tesis de los que los mares por su naturaleza son inapropiables, han sostenido que la jurisdicción de un Estado sobre sus aguas territoriales no es la soberanía, porque siendo una parte del mar, se aplica a ellas el mismo razonamiento que a la alta mar, y no pueden ser materia de propiedad, y por consiguiente tampoco de jurisdicción auténtica a la que ejercita sobre el territorio.

Esta solución es inadmisible, pues aún en el Derecho Romano, si bien se admitía que el mar era un bien común; sin embargo, en los lugares cercanos a las costas podía ser materia de apropiación mediante la cooperación a la construcción de obras de aprovechamiento. En la misma forma si se concede el Derecho de un Estado para construir en sus aguas territoriales obras de cualquier clase, de carácter permanente, que quedan como de su exclusiva propiedad, y si tiene jurisdicción sobre cables submarinos y derechos de construcción de obras de defensa cuya acción se ejerce sobre ellas, al decir del internacionalista Ursua, parece mucho más lógico aceptar que la potestad es idéntica a la que ejerce sobre su territorio y constituye por lo tanto un derecho de soberanía.

Por otra parte, al desconocerse la propiedad del Estado basándose en las dificultades de la posesión, ello equivaldría al desconocer a la propiedad en sí, cuya constitución radica en dos elementos, el uno *de derecho*, el título, y otro *de hecho*, la posesión. Estos dos elementos a veces no se reúnen; sin embargo, son correlativos y las acciones de uno derivan hacia las del otro. Por eso y como dice Sánchez Bustamante y Sirven: "si el Estado no pudiera ser propietario del mar territorial porque no posee

continuamente, tampoco podrá decirse propietario de un extenso mar interior o mar cerrado, ni de un desierto, ni de montañas casi inaccesibles cubiertas por nieves perpetuas, ni del carácter de un volcán en erupción permanente".

Se ha querido obstaculizar la tesis de la propiedad, con el principio de la libertad de navegación inocente por la aguas territoriales, pero este derecho según hemos visto ya, no es absoluto pues entraña ciertas restricciones y además en sí, no puede constituir una excepción de fuerza destructiva, pues si esto se aceptara sería tanto como aceptar que la propiedad en sí no existe por el hecho de estar sujeta restricciones como lo son la servidumbre, y en todo caso está libre navegación inofensiva constituiría una servidumbre internacional de paso.

Esta propiedad que el Estado posee sobre el Mar Territorial y de acuerdo con las enseñanzas del maestro cubano Bustamante y Sirven, la designamos propiedad soberana, para distinguirla de sus otras formas y para precisar en las relaciones internacionales su naturaleza y alcance.

VII. DERECHOS DEL ESTADO RIBEREÑO EN SUS AGUAS TERRITORIALES

Si la naturaleza del Derecho del Estado sobre su Mar Territorial y la extensión sobre la cual este derecho deba ejercerse han sido temas de largas y discrepantes polémicas, en cambio no ha existido ninguna dificultad en reconocer el país ribereño sobre esta porción del mar un cierto número de prerrogativas, cuyo ejercicio es indispensable para el mantenimiento de la seguridad y orden público, tanto en tiempos de paz como de guerra.

Durante el tiempo de paz, el Estado ribereño tiene en su Mar Territorial la vigilancia y la reglamentación del cabotaje, de la pesca costera; de la policía aduanera, de la policía sanitaria, del ceremonial marítimo, de la policía de la navegación y demás necesarias para el bienestar público y el aseguramiento de los intereses de sus poblaciones costeras.

En cambio, tiene la obligación de dejar el paso libre a la navegación a lo largo de sus costas, cuando fuere de carácter inofensivo y en cierta forma darle garantías y procurarle socorro y asistencia en su caso de naufragio, encallamiento y todo género de averías graves.

En tiempos de guerra el Estado tiene, además de las prerrogativas enumeradas, el derecho de prohibir a los beligerantes todo acto de guerra en sus aguas territoriales o cualquier operación que tienda a ello, poseyendo también el derecho de rehusarles la entrada en radas y puertos o de permitírselo con ciertas reservas dando a conocer sus intenciones a este respecto en los comienzos de la guerra mediante una declaración de neutralidad, pudiendo dejar el libre paso a los beligerantes siempre que sea con fines pacíficos o inocentes.

Por otra parte, entre tanto la guerra se desarrolle, el Estado tiene el deber de observar la más estricta neutralidad y de procurar que esta neutralidad subsista íntegramente en sus aguas territoriales pues en caso contrario al faltar al cumplimiento de esta obligación, se expone al sufrimiento de las medidas de retorsión, y asimismo a una declaración de guerra por parte del beligerante lesionado.

A pesar de los derechos absolutos que el Estado posee sobre sus aguas territoriales, ello no quiere decir que no pueda someter esos mismos derechos a ciertas restricciones a compromisos como ha sucedido, con los derechos de pesca, que han sido sometidos en todos los tiempos a múltiples convenios internacionales.

VIII. RECURSOS NATURALES DEL MAR TERRITORIAL Y DE LA PLATAFORMA CONTINENTAL

La adquisición de la Plataforma Continental implica la conquista de grandes alcances, por los inagotables recursos que en ella se encuentran. Con la extensión alcanzada por el Mar Territorial a consecuencia de la identificación de la Plataforma Continental como su límite natural, los países ribereños aumentan considerablemente sus recursos.

Los elementos que integran los recursos naturales del mar territorial y de la plataforma continental, los podemos clasificar en dos órdenes:

I. Elementos biológicos; animales y vegetales; y
II. Elementos minerales, sólidos, líquidos y gaseosos.

Entre los elementos biológicos que viven en el mar, aquellos que habitan en profundidades menores de 200 metros constituyen la fauna y flora litorales, siendo la fauna pelágica la que está situada más allá de las profundidades de 200 metros y la fauna abisal la que se encuentra en más de 200 metros de profundidad.

Los elementos vivos que se encuentran más allá de las profundidades de 200 metros no presentan ninguna importancia para el mar territorial, pues son considerados como animales de alta mar y por lo tanto están sujetos al libre aprovechamiento, y han sido considerados como la pesca mayor, especialmente la de los cetáceos, y únicamente tienen las restricciones que los convenios internacionales relativos les han fijado para la protección de los bancos pesqueros.

Como uno de los derechos y prerrogativas indiscutibles del Estado sobre el Mar Territorial, existe reglamentar para su mejor explotación, estableciendo además vedas de determinadas especies en determinados tiempos a fin de evitar su extinción, y también de prohibir a las buques que navegan bajo la protección de otros pabellones, la pesca en sus aguas, a fin de cubrir con la explotación de estos animales la necesidades alimenticias de sus pobladores y el establecimiento de productivas industrias derivadas de los mismos.

El mar ha sido clasificado como un emporio de riqueza, ya que en él se encuentran fabulosas cantidades de recursos que, de acuerdo con los progresos de la técnica moderna, cada vez presentan mayor variedad de utilizaciones, de insospechada naturaleza hasta épocas muy recientes.

Como uno de los elementos de más actual aprovechamiento, podemos señalar el plankton, que está formado por extensas nubes flotantes, constituidas por entidades animales y vegetales de dimensiones microscópicas, y organismos rudimentarios algunos de los cuales ocupan una posición transicional entre los animales y las plantas. Al plankton animal se le ha llamado zooplankton y al vegetal fitoplanton, habiéndose observado que forman parte del radical sustento de infinitas variedades de peces, así como también que algunos grandes cetáceos, como las ballenas, se alimentan en gran escala de estos microscópicos seres.

La técnica moderna ha permitido con estudios acuciosos de estos organismos el apreciar su carácter esencialmente nutritivo, por lo que se ha iniciado una campaña para su aprovechamiento, existiendo incluso en el Japón, compañía que explota el plankton industrializándolo y extrayéndole innumerables productos nutritivos.

El plankton presenta su mayor abundancia y su más jugosa constitución en las cercanías de las costas y por lo general en los mares de escasa profundidad, presentado por el futuro una jugosa industria de los países ribereños.

Aprovechamientos en gran escala también han suscitado los crustáceos, los moluscos, los radiolarios, los extensos bancos coralíferos de

cuyas materias han surgido poderosas industrias, y en especial en nuestros tiempos, las algas marinas cuyas ricas substancias alimenticias, vienen siendo experimentadas y se pretende extraer de ellas variedad de productos para la subsistencia humana y forrajes para el ganado, constituyendo manantiales de industrias alimenticias, como sucede actualmente en algunos Estados de la Federación Norteamericana.

Como una especie de elementos biológicos que, aunque no pertenecen propiamente a la fauna marítima, si viven del mar, citaremos a las focas que han constituido una importante industria peletera desde hace siglos en las costas territoriales de Alaska y en los pequeños archipiélagos del mar de Bhacing.

Escapan a nuestra observación, por no ser demasiados prolijos, gran variedad de especies animales que posiblemente lleguen a constituir ricas fuentes de producción para un porvenir muy próximo.

El Mar Territorial y en especial la Plataforma Continental contienen una gran cantidad de elementos minerales, sólidos, líquidos y gaseosos, cuyo aprovechamiento se ha venido realizando paulatinamente. Los Estados Unidos iniciaron un gran movimiento de utilización de estos elementos desde la Segunda Guerra Mundial en que la gran demanda de materias primas hizo tender los ojos de la ciencia hacia campos inexplorados, habiendo activamente investigado las unidades existentes en el lecho y subsuelo submarinos y en las aguas adyacentes a las costas, así un gran porcentaje de magnesio utilizado en bombas, aviones y otros objetos será extraído del mar y en una sola planta industrial, situada en las orillas del Golfo de México, se produjeron muchos cientos de miles de toneladas de ese metal.

De los 93 elementos que son conocidos, cerca de 32 se han descubierto en las aguas del mar, existiendo en mayores cantidades cloro, sodio, magnesio, calcio y potasio, encontrándose en solución grandes cantidades de oro, estimándose que por cada tonelada de agua existen unos 3 o 4 miligramos de oro, cantidad que parece ínfima, pares si consideramos que el volumen de los ares alcanza 1,250 millones de kilómetros cúbicos, que transformados equivaldría a cantidades cifradas en expresiones astronómicas de agua en la cual existirían inmensas

proporciones de oros disueltas en forma de ácido áurico, y que a pesar de que en la actualidad presenta insuperables dificultades económicas su utilización, llegara el día en que con el progreso de la técnica podrán ser aprovechadas esas riquezas en suspensión y solución.

El valor más estimable que se le adjudica a la Plataforma Continental es la existencia de depósitos en su subsuelo de petróleo, como lo demuestran las explotaciones petroleras que existen en el subsuelo de las aguas territoriales del Estado de California en los Estados Unidos de Norteamérica, donde es calculada una reserva de 73 millones de 500 mil barriles, y en donde cada año se obtienen petróleo por valor de millones de dólares. Con el empleo de los más modernos elementos de la ciencia se están llevando a cabo exploraciones submarinas tendientes a la erradicación de substanciosas venas petroleras en varios lugares de la tierra, pues expertos en la materia han afirmado que con toda seguridad en la Plataforma Continental hay combustibles minerales en gran abundancia, siendo propiamente este trascendente descubrimiento, al que señalo el anuncio de la primera reivindicación de la Plataforma Continental.

La ONU afirma que los recursos acuáticos, pueden suministrar al hombre una cantidad de alimentos y substancias minerales mucho mayor que en la actualidad y para ello ha auspiciado por mediación de la UNESCO, los progresos de la novel ciencia de la Oceanografía que incluye el estudio de los océanos, su contenido y sus relaciones con las rocas, sedimentos y orillas, el estudio de las masas acuáticas, su composición química y sus movimientos, y el examen de la vasta complejidad de los organismos biológicos que en ellas se contienen, así como también el estudio del fondo del océano, sus características geológicas y los sedimentos profundos que allí se han acumulado a través de las edades.

En el área de los océanos Indico y Pacífico ya varios laboratorios para la investigación oceanográfica, pretendiéndose la formación de un Consejo Internacional para la coordinación mundial de las investigaciones acerca de las profundidades marinas, el propósito principal de proporcionar la información fundamental y necesaria para la explotación nacional de los recursos del mar.

Es la Décima Conferencia Interamericana de Caracas, propuso el Ecuador que se creara un Instituto Oceanográfico Interamericano en el Archipiélago de las Galápagos, que tuviera como finalidad el estudiar los recursos submarinos en la plataforma continental de toda la América y fijar y precisar los límites de aquella, y en esta forma armonizarla con las pretensiones del Mar Territorial.

De esta manera la última gran frontera de la tierra se halla bajo una creciente investigación que aportara innumerables beneficios a la humanidad, dejando despejada la incógnita que merecía esa inmensa masa líquida que rodea la tierra, y que nos trae al pensamiento, la hermosa expresión del investigador Geraldn Wendt: "La tierra es la cuna del hombre, pero el mar es la cuna de la vida en general. Muchas lecciones de la tierra quedan aún por aprender. Las lecciones del mar no hacen sino comenzar ahora".

IX. LA SITUACIÓN DE MÉXICO

En México desde la época de la dominación española es rechazado el límite de tres millas preconizado por otros países, ya que desde las leyes de Indias en una Ordenanza de Felipe II se establecía como límite extremo del máximo alcance del tiro de un cañón.

Esta distancia fue sujeta posteriormente a variaciones por tratados celebrados por el México independiente este con otras naciones, tal como el celebrado con los Estados Unidos de 1848 y después en 1853 en los que se establecía como Mar Territorial la zona de tres leguas equivalentes a 9 millas marinas; los celebrados con Francia en 1888 y con la Republica Dominicana en 1890 en los que se establecía una extensión de 20 kilómetros para el Mar Territorial, y el celebrado con Guatemala en 1882 estipulándose una extensión de 9 millas.

Ante esta carencia de uniformidad con respecto a los límites que debía tener el mar territorial es nuestro país, los Constituyentes de Querétaro decretaron en el párrafo V del artículo 27 de la Constitución de 1917, que eran propiedad de la Nación las aguas de los mares territoriales en la extensión y términos que fijase el Derecho Internacional, dejando en esta forma abierto el margen las aguas territoriales y sujeto en su extensión y contenido, a los adelantos y consideraciones del Derecho Internacional.

Sin embargo, posteriormente, y considerando que se hacía necesario para el uso, aprovechamiento, explotación y otorgamiento de concesiones sobre esas aguas, el precisar su extensión en cifras determinadas, y tomando como punto de partida los antecedentes existentes en los tratados internacionales, especialmente los concertados

con los países limítrofes Estados Unidos y Guatemala, se señaló la distancia de 9 millas marinas, por decreto del 31 de agosto de extensión contigua debe ser la misma de 20 kilómetros señalada por la Ley de Bines Inmuebles.

Esta distancia de 9 millas para el mar territorial, también se encuentra normada por el *Reglamento para la Ocupación de Obras en el Mar Territorial*. En los ríos navegables, en las playas y zonas federales, decretado el 30 de enero de 1940, por el presidente de la República, general Lázaro Cárdenas del Río.

De esta manera, el gobierno mexicano sin establecer en una forma definitiva la extensión de su mar territorial, manifiesta paladinamente que para México la distancia mínima que tiene que tener su mar territorial es la de 9 millas, dejando a las innovaciones del Derecho Internacional la ampliación de ese margen, y de acuerdo con lo preceptuado en el párrafo V, del artículo 27, de la Carta Magna.

Con motivo de la captura de pesqueros norteamericanos dentro del margen de las 9 millas citado, de nuestras aguas territoriales, navíos que fueron sorprendidos en la pesca clandestina del camarón, el Departamento de Estado del gobierno de los Estados Unidos, declaró que no reconocería a México más extensión para sus aguas territoriales que la de tres millas marinas y por lo tanto conceptuaba como arbitraria e indebida la incautación de sus barcos pesqueros con las consiguientes penas que les fueron aplicados de confiscación del camarón y de las redes, así como de las multas administrativas impuestas.

Esta actitud del gobierno norteamericano es de todo punto de vista inconsecuente, ya que según lo hemos expuesto con anterioridad, para poder cubrir la finalidad para la que fue creado el Mar Territorial, se hace insuficiente esa extensión de tres millas y, por lo tanto, se ha dejado transitoriamente a cada país el derecho de fijar sus aguas territoriales en una extensión en la cual pueden ejercer efectivamente su control dentro de un límite prudente.

Por otra parte, también es inconsecuente esta actitud de los Estados Unidos, ya que entraña un desconocimiento de sus propias

obligaciones contractuales, puesto que esa distancia de 9 millas que ellos rechazan actualmente, fue fijada por su mismo gobierno en el Tratado de Guadalupe-Hidalgo de "Paz, Amistad y Límites", firmado en 1848 y que como vencedores nos impusieron unilateralmente a consecuencia de la deplorable intervención de 1847; Tratado que fue ratificado por el nuevo tratado de límites de 1853 en el que se reconocía y estipulaba nuevamente a México, la distancia de 3 leguas, o sea, 9 millas para su Mar Territorial; tales tratados que permanecen con plena vigencia por haber sido aceptados en su totalidad y aprobados por el Senado de los Estados Unidos, y que entretanto no sean denunciados de conformidad con los procedimientos usuales, y que al efecto señala el *ius cogens*, seguirán rigiendo para las partes signatarias.

Aun en el segundo caso, que no se concede, de que México estuviese errado si fijar como límite mínimo la distancia de 9 millas para sus aguas territoriales, no les correspondería de ningún modo a los Estados Unidos el derecho de impugnarlo, pues fueron ellos mismos quienes la fijaron y no es de justicia el que contraríen el pacto internacional que los obliga a respetar tal extensión de las aguas territoriales.

Con las modalidades sufridas por el Derecho Internacional con motivo de la reivindicación de la Plataforma Continental, el problema de las aguas territoriales toma para nuestro país, un distinto cariz.

Ya hemos citado en otra parte de este trabajo la proclama hecha por el presidente de la República, general Manuel Ávila Camacho, por la cual reivindicaba para México la soberanía sobre la Plataforma Continental existente alrededor del país, así como sobre el mar que la cubre. Con motivo de ella, el mismo presidente, presentó para ser reformados los artículos 27, 42, y 48 de la Constitución y que se referían en especial a la soberanía de la Plataforma Continental.

Esta iniciativa fue aprobada sin discusión por el Senado y sancionada el 16 de enero de 1946, por unanimidad de votos por la Cámara de Diputados, ignorándose el porqué, a pesar del considerable lapso transcurrido y haber sido aprobada por las Legislaturas de los

Estados, no ha sido debidamente promulgado. Con este motivo, el Quinto Congreso Nacional de Sociología celebrado en Guanajuato, acordó en su acción plenaria del 2 de este mes, pedir al presidente de la República la pronta promulgación de estas reformas constitucionales por haberse cumplido los requisitos que la misma Constitución señala, y por entrañar su contenido un manifiesto beneficio para la Nación.

A pesar de que la vigencia de estas normas constituye un problema de derecho, es manifiesta la intención del gobierno mexicano de reivindicar para sí la soberanía de la Plataforma Continental, así como de las aguas que la cubren.

Considerando la pertinencia de hacer notorio el contenido de esas reformas, a continuación, se transcribe la conducente de las mismas:

> *Artículo 27.-* Corresponde a la Nación el dominio directo sobre la Plataforma Continental y los Zócalos Submarinos, son también propiedad de la Nación las aguas de los mares que cubren la Plataforma Continental y los Zócalos Submarinos y, además, las aguas territoriales en la extensión y términos que fija el Derecho Internacional.
>
> *Artículo 42.-* El territorio nacional comprende:
>
> I. El de las partes integrantes de la Federación;
> II. El de Plataforma Continental, en la parte que es continuación del territorio nacional cubierto por las aguas marinas hasta 200 metros de profundidad del nivel de la baja mar;
> III. El de las islas adyacentes en ambos mares con sus zócalos submarinos; y
> IV. El de las islas de Guadalupe y de Revillagigedo, con un zócalo submarino citados en el océano pacifico.

> *Artículo 48.-* Las islas de ambos mares que pertenecen al territorio nacional, la Plataforma Continental, y los Zócalos Submarinos dependerán directamente del gobierno de la Federación, con excepción de aquellas islas sobre las que hasta la fecha hayan ejercido jurisdicción los Estados.

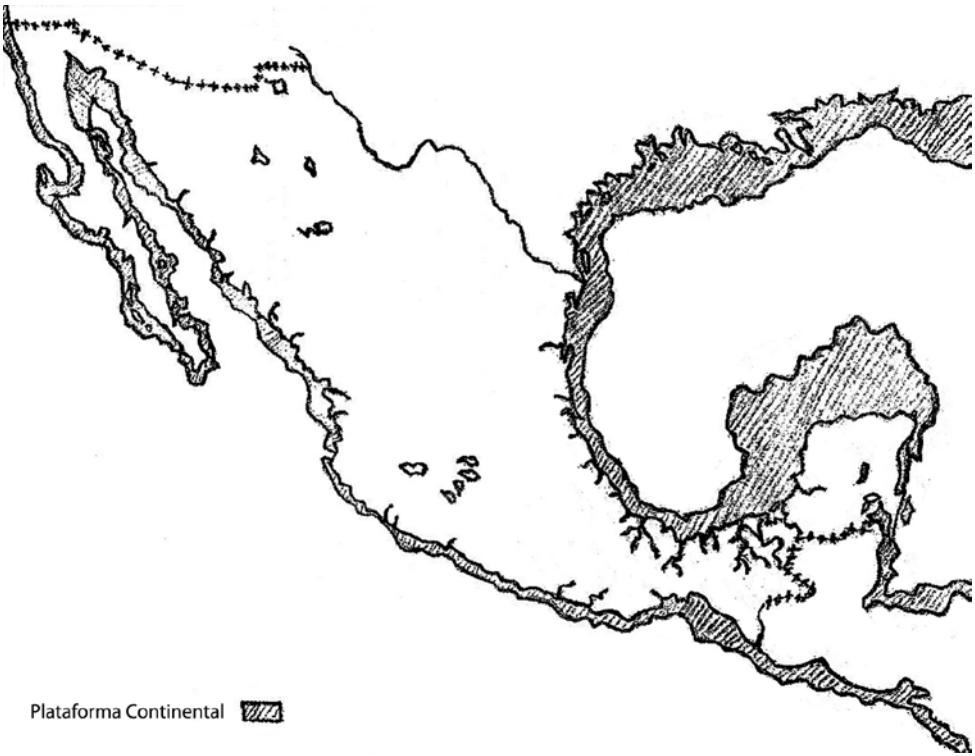
Es de justicia hacer hincapié en que el gobierno mexicano no se concreta, como el de los Estados Unidos, a reivindicar exclusivamente la Plataforma Continental sino que también hace extensiva esta reivindicación a las aguas que la cubren, por las razones apuntadas, y aún más, establece como del dominio de la Nación a las aguas territoriales en la extensión y términos que fija el Derecho Internacional, lo cual requiere decir, hablando en términos prácticos, que la Nación Mexicana somete a su exclusiva soberanía la Plataforma Continental que la rodea y las aguas que la cubren, y para aquellas partes en que esta plataforma sea muy reducida, como sucede en ciertas regiones del litoral del Pacífico, la extensión de las aguas será la que fije el Derecho Internacional.

De acuerdo con nuestra doctrina, de que la Plataforma Continental constituya un límite natural para las aguas territoriales y que en los lugares en que esta plataforma sea reducida o inexistente, la extensión de esas aguas debe ser 20 millas marina, el texto de la Constitución en la reforma propuesta y admitida del párrafo 5°. Del artículo 27, queda perfectamente encuadrada dentro de sus términos.

Nuestro país posee una gran extensión de plataforma continental, descrita en la obra *La Pesca*, de Alejandro Quesada en la colección "Estructura Económica y Social de México", que publico la Nacional Financiera S.A., descripción que, por ser idónea para la finalidad de este trabajo, a continuación se escribe:

Gráfica Núm. 2

Mapa demostrativo de la Plataforma Continental Mexicana



Tomado de la obra *La pesca*, de Alejandro Quesada, de la colección *Estructura económica y social de México*.

La Plataforma Continental, constituida por los fondos marinos inmediatos a la costa, con profundidades no mayores de 200 metros, tiene para México gran significado pues cubre una superficie próxima a 500,000 kilómetros cuadrados.

En la Plataforma Continental se dispersa y sedimenta-fertilizando la mayor parte de los arrastres llevados por los ríos del continente, en consecuencia, es aquí donde la vida marina es más abundante. 75% de la extracción biológica del mar, en todo el globo, procede de la Plataforma Continental. México tiene alrededor de 54 kilómetros

cuadrados de Plataforma Continental por cada kilómetro de costa, pero dicha plataforma no se encuentra regularmente distribuida: en la costa del Golfo de México, entre el paralelo 26 grados en la desembocadura del Río Bravo y el 19 grados de Boca del Río, presenta un desarrollo relativamente uniforme con una anchura media de unos 60 kilómetros. Del meridiano 95 grados a los 87 grados la Plataforma Continental se ensancha, ocupando la amplitud máxima al Oeste y al Norte de la Península de Yucatán; sobre el meridiano 88 grados tiene una anchura de más de 250 kilómetros. En la costa del Caribe se estrecha bastante, manteniendo una anchura de más o menos 20 kilómetros.

Por el lado del Pacífico, las amplitudes máximas de la Plataforma Continental las encontramos en el extremo Norte del Golfo de California, al oeste la Península de Baja California, frente a las bahías de Sebastián Vizcaíno, Ballenas, San Jerónimo y Magdalena; en la cesta continental del Pacífico, entre las Islas Marías y el literal y en el Golfo de Tehuantepec. En esos lugares, la anchura fluctúa entre 50 y 100 kilómetros. En el resto de la costa del Pacífico la Plataforma Continental es de una anchura raras veces mayor de 40 kilómetros y llega casi a eliminarse en algunos sitios".

Como es de observarse, la Plataforma Continental de nuestro país no es uniforme, presentando distintas extensiones en la totalidad de las costas, pero todas ellas, son ricas en productos biológicos y minerales combustibles, sobre todo en las costas del Golfo de México y California.

Los bancos pesqueros presentan gran abundancia de especies muy preciadas en los mercados mundiales, lo cual ha hecho que embarcaciones de países extranjeros constantemente verifiquen incursiones clandestinas dentro de nuestras aguas territoriales con las miras de explotar con fabulosas riquezas.

Esta piratería causada por la codicia extranjera, sobre todo por navíos norteamericanos y cubanos, reclama la existencia de enérgicas leyes que la repriman, así como de una competente armada que establezca el control y la vigilancia sobre las extensas aguas territoriales, aumentadas con la reivindicación de la Plataforma Continental.

Las medidas tomadas para la represión de esa piratería, adolecen de lenidad para con la naturaleza de los hechos cometidos, ya que se concretan exclusivamente a la confiscación de los productos explotados, a la incautación de las redes pesqueras y a la imposición de multas fluctuantes de la suma de $5,000.00 a sumas inferiores, lo que hasta cierto punto, constituye a pesar de esas sanciones, un lucrativo tráfico para sus comitentes, estimándose el beneficio que le ha reportado en los últimos 3 años descendente a la suman de 470 millones de pesos.

Para el efecto deben expedirse leyes punitivas que pongan, por su energía, coto a estos desmanes de los buques extranjeros, ya que su actitud no puede traducirse más que en un robo de la propiedad nacional y por consiguiente el traer aparejada un descenso en los ingresos de la Nación y de los beneficios del pueblo, con una competencia para la industria mexicana del desleal e inicuas bases.

X. CONCLUSIONES

I. La libertad de los mares es un principio de consagrado derecho que debe ser respetado por la integridad de los países del globo, para beneficio y armonía de las relaciones humanas.

II. El Mar Territorial, derivación del principio de la libertad de los mares, es de indispensable existencia para las necesidades económicas y de defensa de los países ribereños.

III. La Plataforma Continental ha transcendido en forma indiscutible e incontestable como sometida a la soberanía de los Estados ribereños.

IV. Los límites del Mar Territorial deben transformarse de artificiales, como lo han sido, a naturales, identificándose con la isobata de 200 metros, o sea, los bordes extremos de la Plataforma Continental.

V. Para aquellas partes en que la Plataforma Continental sea reducida o casi nula, el límite de las aguas territoriales deberá ser la razonable distancia de 20 millas marinas.

VI. Los Estados ribereños tienen exclusivos derechos de explotación, uso y aprovechamiento de los recursos existentes en sus aguas territoriales y zócalos submarinos.

VII. El derecho que los Estados poseen sobre sus aguas territoriales es un derecho de propiedad que debe denominarse propiedad soberana.

VIII. En las aguas territoriales, debe reconocerse el derecho de tránsito inocente a los buques que naveguen bajo pabellones de terceras naciones, siempre que lo hagan con fines amistosos y pacíficos.

IX. En el derecho vigente mexicano, la mínima extensión de sus aguas territoriales la constituye la distancia de 9 millas marinas, dando margen a la Constitución a la ampliación de conformidad con lo preceptuado por el Derecho Internacional.

X. La Nación Mexicana tiene el pleno derecho de reivindicar la Plataforma Continental que rodea sus costas y las aguas supra adyacentes.

XI. Para el control y vigilancia de las aguas territoriales mexicanas, debe existir una armada, cuyos elementos le permitan cumplir con esa finalidad.

XII. Para la represión de la piratería en nuestro Mar Territorial, deben expedirse leyes enérgicas, que castiguen en una forma adecuada las depredaciones pesqueras que se cometen en sus aguas.

Mis huellas profesionales

SEGUNDA PARTE

Federalismo y petróleo

FEDERALISMO Y PETRÓLEO

Ante la dificultad de encontrar el texto original, me concreto a transcribir una reseña sobre el contenido del discurso que me abrió paso a la política y la defensa de mi Estado desde la representación nacional, mismo que fue descrito en una revista del Estado de Campeche entre los meses de marzo y abril de 1982.

I. ANTECEDENTES

El 10 de diciembre de 1981 se llevó a cabo una reunión sobre Prioridades Nacionales que venía efectuando, dentro de su campaña política, el candidato del Partido Revolucionario Institucional (PRI) a la presidencia de la República, Lic. Miguel de la Madrid Hurtado. Correspondió en esa ocasión al Estado de Campeche ser sede de la "Reunión sobre Federalismo y Petróleo", reunión en la que se expresó la problemática que por ahora severamente impacta a nuestra entidad por la explotación del petróleo.

MULMEYAH, considerando la importancia de esta reunión, quiere hacer extensivos los conceptos más importantes que en ella se expresaron.

El Lic. José Trinidad Lanza Cárdenas, representante del gobierno del Estado de Campeche en el Distrito Federal, expositor en esta reunión; hizo una reseña histórica en orden cronológico de las participaciones que desde el momento de instituirse el Pacto Federal en nuestra primera Constitución con vigencia formal desde 1824, los Estados de la República han venido allegándose en materia económica, para su sostenimiento y desarrollo, por concepto de la explotación de recursos naturales dentro de sus jurisdicciones.

Hablando específicamente de la participación de los Estados en materia de explotación petrolera, el Lic. Lanz Cárdenas explicó que, a raíz de la expropiación petrolera de 1938 y de la reforma constitucional de 1939, la explotación del petróleo pasó a ser patrimonio exclusivo de la Federación, estableciéndose que los Estados y los Municipios participarían del 10% de los impuestos de producción al petróleo que se explotara dentro de sus jurisdicciones, tomando en cuenta los niveles de explotación y exportación de la entidades en que se extraía el crudo.

El nuevo Sistema de Coordinación Fiscal substituyó a partir de 1980, al anterior Sistema de Participaciones Específicas, particularmente para el caso de que se trata, de las participaciones del petróleo y fueron los factores del año de 1979 de las cinco entidades en las que se explotaba el petróleo, los elementos determinantes para el inicio de la plataforma económica que vendría a permitir un desarrollo compartido de los ingresos fiscales a nivel nacional.

Para el caso particular del Estado de Campeche, a quien histórica, jurídica y económicamente le asistía el derecho de participar en los beneficios del petróleo explotado en su subsuelo marino, tomando en consideración sus niveles de explotación petrolera en 1979, le correspondió sólo una participación de 250 millones de pesos que, por el mecanismo del Sistema de Coordinación, es la que se continúa proporcionando.

No obstante las circunstancias actuales han venido a evidenciar que la variaciones en las reservas de los recursos naturales y en sus índices de explotación, se viene traduciendo en situaciones que objetiva y numéricamente demuestran que aquella medida que resultaba correcta hacia el pasado, no lo sería para el futuro , pues si la explotación petrolera ha continuado hasta llegar a un índice de 2,700,000 barriles diarios de petróleo, ésta no se obtiene en la misma proporción que en 1979, ya que en ese año el Estado de Campeche producía 18 veces menos que la principal entidad participe en los beneficios del petróleo, el hermano Estado de Tabasco; 7 veces menos que el Estado de Chiapas, y 3.6 menos que el Estado de Veracruz, pero en 1981, el solo Estado de Campeche aporta a la riqueza de la Nación el 70% del total de la

explotación petrolera del país, estando integrado el 30% restante por las otras cuatro entidades federativas, esto es, una participación que sirvió de base para una fórmula económica en 1979, acompañada de ese entonces de un principio de justicia, no viene a serlo igualmente dos años después, pues las circunstancias han variado, mismas que deben condicionar también la toma de medidas adecuadas para que los beneficios del petróleo sean compartidos en la forma justa en que cada entidad contribuya a la riqueza de la Nación.

Dicho en otras palabras, y utilizando cifras aproximadas cabria mencionar, que, si en la época actual la explotación petrolera casi se ha duplicado, la suma distribuida de 1979 por participaciones en el petróleo debería justamente también duplicarse, y distribuirse en la forma en que por ahora las entidades están concurriendo al producto petróleo.

II. PLANTEAMIENTO DEL PROBLEMA

El Estado de Campeche, como otras entidades en cuyas jurisdicciones se explota el petróleo, vio alterado su desarrollo socio-económico a partir del año de 1977, fecha en que comenzaron a realizarse actividades de exploración y explotación del crudo campechano. Esta actividad, acarreó graves consecuencias a la entidad mismas que pasamos a analizar.

La inflación desmesurada de los artículos básicos, que ha alcanzado niveles inflacionarios del 300% al 500% en tres años y de los servicios, son la prueba palpable del impacto que ha tenido en regiones del Carmen y el municipio de Campeche el llamado *auge petrolero*.

Existen problemas de déficit habitacional, principalmente en el Municipio del Carmen, por ser residencia de la mayoría de los trabajadores petroleros dada la cercanía que tiene con las zonas de explotación del crudo. Aquí se estima que tiene un déficit de 25,000 viviendas.

Los daños ecológicos que se han originado de esta actividad no sólo se han manifestado en las playas sino también en la agricultura y la ganadería, ya que la tierra se ha contaminado y no ha sido posible utilizarlas ni para el pastoreo ni para la siembra. Asimismo, la pesca se ha visto afectada por no permitirse a los barcos pesqueros operar en las zonas de explotación petrolera.

Han surgido graves problemas sociales; incremento de centros de vicio, alcoholismo y drogadicción y, como consecuencia de esto, un mayor índice de criminalidad, todo por existir un notable derroche de capital circulante, derivado de los altos sueldos que perciben los trabajadores de la industria petrolera.

Existe también el problema de la creación de nuevos e improvisados asentamientos humanos, colonias que carecen de los más elementales servicios y que se constituyen en focos de propagación de enfermedades endémicas, originando en sus pobladores un mercado rencor que amenaza con trastornar la paz social.

PARTICIPACIONES DE LAS ENTIDADES FEDERATIVAS EN LOS BENEFICIOS DEL PETROLEO

	1979		1980		1981	
	Producción barriles diarios priomedio	Participación anual millones de pesos	Producción barriles diarios priomedio	Participación anual millones de pesos	Producción barriles diarios priomedio	Participación anual millones de pesos
CAMPECHE	51,744 *	250	613,418 **	250	1,680,000 ***	250
CHIAPAS	369,937	1,466	311,750	1,466	(4)	1,466
TABASCO	937,361	3,972	803,265	3,972	(4)	3,972
TAMAULIPAS	34,191	105	19,438	105	(4)	105
VERACRUZ	189,019	773	165,709	773	(4)	773
Totales:	1,582,252	6,566	1,913,580	6,566	2,400,000	6,566

(1) Fuente: Memorias de Labores y Anuarios Estadísticos de Petróleos Mexicanos de 1979 y 1980.
(2) Fuente: Coordinación General con Entidades Federativas, Sría. de Hacienda y Crédito Público.
(3) Fuente: Superintendencia General en Cd. del Carmen, Camp., de PEMEX. *(Datos considerados únicamente hasta octubre de 1981.*
(4) Se carece de información específica, debiendo mencionarse que las cuatro entidades federativas juntas representan el 28% del producto petrolero nacional.
(*) Equivale al 3.4% del producto petrolero nacional.
(**) Equivale al 31.7% del producto petrolero nacional.
(***) Equivale al 70% del producto petrolero nacional.

En resumen: el Estado campechano contribuye con el 70% de la producción petrolera nacional y recibe como compensación únicamente 250 millones de pesos al año, cantidad que, además, de ser desproporcionada con lo que se aporta, no es suficiente, ni con mucho, para solucionar los problemas que la actividad petrolera ha ocasionado a la entidad. Por lo tanto, es necesario que la participación que se otorga al Estado de Campeche anualmente sea aumentada, para dar pronta solución a esos problemas, y de esta manera conducir mejor esta actividad económica que más que ayudar a Campeche, lo perjudica.

III. SOLUCIONES QUE SE PROPONEN

I. Que a través de una modificación legislativa se incremente la participación de los Estados en relación con la explotación del petróleo, pero que dicha participación no sea por medio de impuestos sino de los productos de la industria petrolera, fijándose ésta de acuerdo con los índices de producción y comercialización anual.

II. Creación de Unidades Habitacionales en territorio del Estado de Campeche, principalmente en las zonas de mayor impacto por circunstancias del problema. Ayuda permanente de Petróleos Mexicanos para la reparación y mantenimiento de carreteras, caminos y calles que se van deteriorando por el uso constante de maquinaria pesada al servicio de la industria petrolera.

Considerando que la mayor parte del crudo se trae frente a las costas del Estado, se contempla la necesidad de plantas refinadoras y elaboradoras de productos químicos que proporcionen fuentes de trabajo para la entidad y movimiento de capital que ayude a su desarrollo.

Construcción de un puerto de altura que permita al Estado de Campeche tener un punto de exportación por la vía marítima, no sólo para los productos petroleros sino también para otros recursos que garanticen una mayor diversificación de las industrias y sus mercados.

Esto fue, en síntesis, lo que el gobierno del Estado de Campeche planteó al candidato priista a la presidencia de la República, Lic. Miguel de la Madrid Hurtado, seguros estamos que esta expresión auténticamente campechana encuentra convergencia con los principios de justicia y equidad para garantía misma de nuestras libertades.

Por todo lo anterior, se dice que se trata de un discurso que me llevó a la política, porque inmediatamente de haberlo pronunciado, los coordinadores de la campaña del presidente Miguel de la Madrid hurtado, me invitaron a incorporarme a dicha campaña y a los trabajos de la formación del programa de gobierno de dicho candidato.

Mis huellas profesionales

TERCERA PARTE

Ensayos y reflexiones jurídicas

I. HOMENAJE A MARÍA LAVALLE URBINA

Marzo 14 de 1981

Sr. Almirante José Montejo Sierra, presidente de "Casa de Campeche";
Distinguidos miembros de la Directiva de esta Institución;
Amigos todos y coterráneos;
Srita. Licenciada y Profesora María Lavalle Urbina:

Michel de Montaigne sostenía que la palabra es mitad de quien la pronuncia y mitad de quien la escucha. Creo coincidir con el sentir general que, en este momento de merecidos respetos y pleitesía a una limpia y constructiva vida, la mitad de mis palabras, por hablar en su nombre, corresponde a la comunidad campechana aquí reunida y la otra mitad, en un auténtico diálogo de afinidad espiritual, corresponde a la sociedad en general y a nuestra querida homenajeada María Lavalle Urbina.

El ameritado exrector de la Universidad Nacional Autónoma de México, prestigiado humanista de grata memoria, Dr. Ignacio Chávez, al ponderar los valores que deben concurrir en la vida de los intelectuales, sostenía que "debe existir la obligación moral, de prepararse bien y de luchar y sufrir hasta la agonía por mejorar el mundo que nos tocó vivir, de entregarlo el día de la partida, en el área pequeña de nuestra influencia, mejor de cómo lo recibimos: un mundo más noble y más justo".

Si dentro de la libre eternidad del hombre, no hay vocación más hermosa que la de su propia existencia, debemos admitir que el pensamiento del doctor Chávez, se ha concretizado en el diario convivir de nuestra homenajeada, en auténtica realidad.

Su preparación como intelectual ha sido esforzada; su entrega hacia la sociedad ha sido indiscutida; sus esfuerzos han fructificado en acciones y tendencias que recomiendan a nuestro futuro como un mundo más promisorio en nobleza y en justicia.

Ha conjugado su preclaro talento y sus estudios en la noble tarea de la educación con la no menos noble profesión del derecho; son numerosos los cargos que ha detentado con limpísima ejecutoria tanto a nivel estatal como a nivel federal, que resultaría ocioso repetir en estos breves momentos de alocución personal; sin embargo cabe destacar que su señera presencia, como numen de oro ha figurado tanto en foros de importancia nacional como de resonancia internacional, habiendo representado en numerosas ocasiones a nuestro país en importantes reuniones de tipo internacional, tanto de la UNESCO, como de la OEA y de la Organización de las Naciones Unidas.

Sus intervenciones, lejos de la tibieza y de la insubstancial asistencia de un simple comisionado, han sido brillantes y le han merecido distinciones y preseas, entre las que cabe mencionar: la Medalla como la Mujer del Año de 1963; la Medalla de la Cultura conferida por la Fraternidad de Amigas "Gabriela Mistral", otorgada en 1966; la Gran Cruz de la Orden de Honor Forense, impuesta por la Asociación Nacional de Abogados en 1967; la Condecoración de la Orden de Vasco de Balboa en el Grado de Gran Oficial conferida por la República de Panamá en 1972; el Premio de las Naciones Unidas por Servicios Eminentes prestados a la causa de los Derechos Humanos conferido en diciembre de 1873, y la reciente Medalla del Premio Estatal Justo Sierra Méndez que le fuera otorgada el 26 de enero de este año por el Gobierno del Estado de Campeche como un estímulo y reconocimiento a sus ilustres hijos que se han significado en los diversos aspectos de las artes y de las ciencias.

Como simple reseña de las reuniones internacionales en que ha representado en forma por demás destacada a nuestro país, cabe mencionar que ha llevado la voz de México en 37 ocasiones en diversos congresos internacionales, algunos de la trascendencia de la Organización de las Naciones Unidas, desde el año de 1951 hasta la fecha.

Su labor como educadora, como jurista, como funcionaria, como humanista, es conocida y ponderada por propios y extraños, lo que mucho nos enorgullece y enaltece a la ciudadanía campechana.

Al entregársele el Premio Estatal Justo Sierra Méndez por el Ejecutivo del Estado de Campeche, la profesora Dolores Lanz de Echeverría en su carácter de presidente de la Coordinación de Organismos Asistenciales, Culturales y Educativos de Campeche, señaló en forma acertada, que Justo Sierra, pionero en pedagogía, tribuno, jurista y parlamentario, y María Lavalle, primera mujer en estas mismas ramas del saber y del derecho, con similitud de sus obras han ensanchado los horizontes luminosos de Campeche, conduciéndonos hacia derroteros de cultura y de progreso.

Es interesante cómo el destino ha ligado a estas dos personalidades de nuestra querida Patria Chica, no holgando recordar, que fue precisamente María Lavalle Urbina, quien el 26 de enero del año de 1948, al develarse la placa conmemorativa en la casona de la ciudad de Campeche que vio nacer en 1848 a Don Justo Sierra, Maestro de América, pronunció sentido y magnifico discurso sobre la luminosa vida de tan ilustre prócer campechano.

El devenir los ha identificado en algunas de sus actuaciones por el bien de la humanidad, fundamentalmente en su vocación de educadores, pues siendo el derecho a elegir la primera de nuestras libertades, respetaron la imagen de esa libertad al elegir la noble misión de la educación conscientes de que el mismo deber de la educación consiste en no coartar los impulsos de libertad de toda vocación humana.

Ambos fueron pioneros dentro de sus respectivas órbitas como juristas, debiendo destacarse que María fue la primera Magistrada en la historia del país, al asumir la noble pero distinguidísima carga de administrar justicia, en el Tribunal Superior del D.F., y fue la primera parlamentaria en el Senado de la República, cuando por vez primera la mujer concurrió a la Cámara Alta del Congreso de la Unión.

Como en el caso de Don Justo, quien siempre trabajó por el bien delo país con una pléyade de grandes hombres en la historia nacional,

nuestra querida María ha concurrido con notables damas de relieve en la República a diversas actividades en defensa entusiasta de los derechos de la mujer, en actividades políticas de la misma y presidió durante prolongado periodo la Alianza de Mujeres de México.

En su trabajo por los derechos de la mujer, con la sensatez y serenidad de juicio que siempre le han caracterizado, ya María manifestaba desde el año de 1953 lo siguiente:

"En la organización secular de nuestras sociedades, el papel fundamental de la mujer ha sido conservar el fuego sagrado del hogar y estrechar fuertemente los vínculos de la familia, y la mujer mexicana que en ese aspecto tiene una tradición que no vacilo en llamar heroica, no puede ni debe abandonar legado tan honroso, sino aceptarlo gozosamente como tarea básica de la vida; pero las sociedades evolucionan y con ellas los conceptos, precisando una revaloración del papel de la mujer en la familia y en la sociedad, que lleve a una situación de mayores responsabilidades si fuera necesario, pero al mismo tiempo con una mayor intervención, más consciente, más justa y más equitativa, en el ritmo del humano convivir. La intervención de la mujer en la estructuración de destinos de la Patria, sería a nuestro juicio, de grandes y fecundas proyecciones: Si como ya hemos reconocido, la mujer mexicana es una auténtica heroína en la lucha callada y tenaz que sostiene día a día por defender el hogar, que es el exponente máximo de nuestra tradición sociológica, por mantener la cohesión de la familia, célula de la nacionalidad y por cuidar y educar a los hijos que constituyen el futuro del país, sería magnífico aprovechar tan extraordinarias cualidades proyectándolas al ámbito nacional en forma de que la mujer ampliara generosamente su esfuerzo y lo encauzara hacia la firme consolidación de la gran familia mexicana, hacia la defensa de todos los niños de México y hacia la constitución de un gran hogar, acogedor y feliz, cuyos límites fueran los de la propia Patria y en el que encontraran cabida y expresión los más caros anhelos del pueblo mexicano."

Su labor también se ha reflejado en forma relevante en investigaciones y trabajos jurídicos sobre la niñez, la delincuencia infantil y los derechos y condiciones de la mujer.

Con respeto y la admiración que su estatura intelectual y su labor han sabido despertar siempre, desde que cuando era niño la observaba dirigiendo sus trabajos editoriales en la imprenta "LA ATALAYA", ésta última que como coincidencia histórica, en su propia denominación ya columbraba altura de miras y de superación en sus futuras acciones humanísticas, creo sinceramente que su vida y su obra, en un paralelismo de similitud con la influencia y labor culturales del gran Maestro de América, Don Justo Sierra, serían un buen motivo de reflexión para un moderno Plutarco en una obra que podría intitularse "Vidas Paralelas en Campeche".

Los que hemos tenido el privilegio de estar cerca de ella, de recibir sus enseñanzas, de ser objeto de su notable ejemplo y sabias orientaciones, podemos testimoniar su insuperable amor por Campeche y por México, sus deseos de grandeza para el bien y el honor de nuestra Patria; sabemos de su entrega a los puestos públicos que ha desempeñado; el apego que ha desarrollado en sus funciones con envidiable sentido de responsabilidad de dar siempre con pundonor y dignidad todo lo mejor de sí.

Considero como merecido homenaje a María, que el mejor tributo que podemos hacer a su obra es continuar la ruta que no ha señalado, amando y depurando el pensamiento de su talento, de su figura y de su trabajo, depurándolo para fortalecerlo en forma esencial, perpetuando el recuerdo en la supervivencia de su obra, y renovándolo en la amistad y en el amor, que es renunciación y promesa por siempre, hasta la confusión de lo imperceptible de las sombras eternas.

Hoy, que nuestro Estado por la explotación intensiva de sus recursos naturales, está sufriendo el impacto de un desarrollo económico de vértigo auspiciado por una actividad generosa y de entrega de una administración pública trabajadora, es el momento de destacar, en actos solemnes como éste, en los que merecidamente rendimos tributo a la fructífera acción y al trabajo y apasionada entrega hacia la humanidad de una talentosa y dignísima mujer, aquellas frases del Maestro de América, cuando en la plenitud de su gloria intelectual, subrayó que "un gobierno sólo nunca ha podido hacer nada; cada uno de nosotros

comprenda su deber y hágalo; todos esos ilusos que dicen maravillas de nuestras riquezas, nos engañan, LA ÚNICA RIQUEZA ES LA DEL ESFUERZO HUMANO.

Muchas gracias.

II. EL FEDERALISMO MEXICANO Y SU REALIDAD FISCAL

A la memoria de mi hijo Pepe, acariciada promesa de mi sucesión personal en nuestra larga tradición familiar en el Derecho, que no logró hacerse realidad.

Prólogo. - I. Aspectos básicos del federalismo. - II. Importancia del orden económico. – III. Realidad fiscal del federalismo mexicano. - A) Evolución histórica de las formas jurídicas. – B) Análisis de las competencias fiscales. - C) Realidad hacendaria. - Cuadros geográficos. – IV.- Ensayo critico del Sistema Nacional de Coordinación Fiscal. - V. Alternativas de solución. – Alternativa "A". - Alternativa "B".- Alternativa "C".- Epilogo. - Bibliografía

Prólogo

"La equidad en la distribución de la riqueza es lo que hace la excelencia de una República".

Montesquieu, Del Espíritu de las Leyes.

Es una verdad, plenamente advertida en la mayor parte del territorio nacional, razonada y demostrada por los estudiosos de nuestro derecho constitucional, que el federalismo, herencia que nos legaron los forjadores de nuestra nacionalidad y los grandes liberales del siglo pasado, ha sufrido en el transcurso de los158 años de nuestra vida institucional, a partir de la Constitución de 1824, severas afectaciones que han ido quebrantando la naturaleza de sus principios, y rom-

piendo el equilibrio de los poderes constituidos, este último, característica fundamental del sistema político federal que debe responder a los lineamientos de nuestra vida democrática.

Una de las notas esenciales del federalismo que en forma notoria, lenta pero progresiva, ha sido la más alterada en nuestra historia como Nación independiente, es la indispensable autosuficiencia económica que deben tener cada una de las órbitas de poder, a fin de identificarse con la plenitud de libertad política entre los niveles de gobierno, sin que exista la menor subordinación económica de una a otra entidad.

No negamos que en algunas etapas de la formación de nuestra nacionalidad, particularmente en las turbulencias de los regímenes políticos que precedieron la prolongada dictadura del General Díaz, que no obstante el sacrificio de las libertades en el país consolidara y fortaleciera la economía nacional, y en los períodos de transición de los movimientos revolucionarios de 1910 a 1924, podría tal vez justificarse una concepción unitaria del poder , con razones que pudieran obedecer más a cuestionamientos de tipo sociológico e histórico, pero lo cierto es que en la actualidad nuestro país ha alcanzado una madurez, por sus modernos y eficientes medios de comunicación en toda su extensión geográfica, su explosivo crecimiento demográfico y la diversificación de sus fuentes de riqueza, requiriendo para su desarrollo equilibrado, una profunda vigorización del sistema federal que responda a la esencia de su existencia democrática.

En constantes y múltiples intervenciones durante su campaña electoral para el cargo de presidente de la República por el período 1982 – 1988, el candidato del PRI, Lic. Miguel de la Madrid Hurtado, ha insistido sobre la necesidad de frenar el centralismo en que ha venido desarrollándose el sistema político nacional, soslayando diversas vías de solución, entre las que cabe destacar, la redistribución de competencias entre los tres niveles de gobierno, pues ha considerado que el fortalecimiento del federalismo, solamente podrá lograrse, con la vigorización de los gobiernos de los Estados y de los Municipios, haciendo para ello los reajustes y las transformaciones que fueren necesarias para descentralizar los poderes que viven ahogando el desarrollo equilibrado

de la Nación, tratando de combatir así no solamente las injusticias del pasado en lo económico y lo político, sino también de manera acertada el crecimiento desmesurado y la concentración de las principales actividades en la capital de la República.

Así, el Lic. De la Madrid, ha afirmado: "Creo que estamos convencidos ya, los mexicanos, de que no es conveniente seguir con esquemas centralizadores de desarrollo económico, social, cultural y político. El centralismo, que en alguna época pudo justificarse como necesidad para integrar y defender a la Nación, se ha convertido ya en el elemento de freno e ineficiencia que debemos de corregir".[1] "El centralismo que ha caracterizado a nuestro sistema político y administrativo, en donde por razones históricas y propias de la pauta de nuestro desarrollo económico y social, el gobierno federal ha venido absorbiendo facultades que han debilitado a los gobiernos de los Estados, y también a los gobiernos de los Municipios. Esto fue explicable y en ciertos casos justificable en etapas anteriores de nuestro desarrollo económico y social; México ha tenido que entender desde su origen mismo, pero sobre todo en la etapa constructiva de la revolución mexicana a partir de los años 20, un proceso de integración nacional, de integración territorial, de integración económica, social y cultural".[2] "Combatir los desequilibrios en el desarrollo regional requiere fortalecer y modernizar el federalismo, que equivale a avanzar en el camino de las grandes reformas planteadas por el pueblo de México: requiere vigorizar a los gobiernos de los Estados y los Municipios, consolidar las políticas administrativas, económicas y fiscales, puestas en práctica por los regímenes revolucionarios para aminorar los desequilibrios. Precisa romper viejas estructuras y añejos procedimientos, exige superar la centralización para ampliar la democracia, la igualdad y la libertad, propulsar la planeación democrática y darle nuevos instrumentos, políticos y económicos, al noble postulado revolucionario del Municipio Libre".[3] "Me inclino a que hagamos un reajuste general de tipo financiero para que sean los gobiernos de los Estados los que cuenten con recursos adecuados para poder apoyar a sus propias insti-

[1] Jalisco, 1.ª Etapa, 18 de octubre de 1981.
[2] Puebla, 3ª Etapa, 20 de noviembre de 1981
[3] Durango, 4ª Etapa, 2 de diciembre de 1981.

tuciones. Es necesario que asumamos cada día más la responsabilidad a nivel gobiernos de los Estados. Estos, junto con la Federación deben establecer en términos generales, una distribución adecuada a los impuestos a nivel nacional, pero es mejor que los gobiernos de los Estados que conocen más la problemática de sus entidades, sean los que asuman las responsabilidades"[4]. "Tenemos que dar más confianza, y más confianza significa no solamente más simpatía verbal, sino dar más recursos, más facultades, más responsabilidades a los gobiernos de los Estados 6y a los gobiernos de los Municipios. Estamos buscando nuevos desarrollos regionales que nos ayuden a desconcentrar el desarrollo que se ha producido en algunos centros del altiplano mexicano; si queremos provocar un desarrollo más amplio, más importante en nuestras costas, y en otras áreas con posibilidad real de desarrollo, tenemos, sin duda, que implantar un federalismo económico más vigoroso. Tenemos, inclusive, que plantearnos una revisión de competencias entre Federación, Estados y Municipios en forma seria, en forma programada, para que esta revisión no nos ocasione pérdidas de eficacia. Pero siento que la ineficiencia del centralismo es ya tan aguda, que cualquier cosa que hagamos para descentralizar el desarrollo mexicano y para ampliar las facultades de Estados y Municipios, nos va a traer una relación positiva respecto a los costos que, inclusive, tengamos que pagar en tanto se capacitan los gobiernos locales y municipales para absolver sus nuevas responsabilidades. Estamos de acuerdo en que debemos buscar una mayor justicia distributiva a través del sistema federal; que debemos revisar constantemente la participación de los Estados en los impuestos federales, y esta participación tiene que estar de acuerdo con sus necesidades y desarrollo y con sus planes. Tenemos que hacer, si, la redistribución, pero tenemos que obligarnos a hacerla en forma eficaz y para hacerlo así, debemos hacerlo en forma planeada".[5]

Inmersos en la dinámica der estos pensamientos y motivados por el deseo de fortalecer las estructuras de nuestro federalismo, hemos preparado este trabajo, como una colaboración razonada en los antece-

[4] Durango, 4ª Etapa, 8 de diciembre de 1981.
[5] Tabasco, 11 de diciembre de 1981.

dentes históricos desde los principios de nuestra independencia política, orientada hacia el cumplimiento cabal de los principios esenciales de la fórmula federal, y fundamentados en las más autorizadas opiniones de los estudiosos del derecho constitucional, tanto a nivel nacional como internacional.

Hacemos en él, una total abstracción del estudio y análisis de las circunstancias que pudieran en un momento dado justificar las medidas que se fueron tomando y que fueron debilitando a nuestro federalismo, para concretarnos en un análisis estrictamente jurídico de las diversas vertientes que se fueron forjando en nuestro derecho público, hasta llegar a nuestro momento actual, en que la naturaleza de las estructuras jurídico – políticas establecen una notable e injusta distribución de los ingresos nacionales en el aspecto fiscal, entre las tres órbitas que conforman a nuestro sistema federal.

Al analizar las circunstancias jurídicas, señalamos los errores en que a nuestro juicio se ha incurrido, estudiamos la distribución de competencias fiscales tal y como han sido determinadas por la legislación e interpretación jurisprudencial, subrayamos la desigualdad económica que afecta profundamente al sistema federal, y proponemos las diversas alternativas que jurídicamente pueden adoptarse, para revitalizar en nuestro medio nacional al federalismo que ha sido desvirtuado tan seria y básicamente en nuestra realidad histórica y jurídico – política.

No nos anima más que un solo propósito, el hacer una realidad en el medio mexicano, el pensamiento del ilustre Montesquieu que rubrica estas palabras preliminares, una distribución equitativa de la riqueza nacional a través de los ingresos fiscales entre los tres niveles de gobierno de nuestro sistema federal, y así alcanzar la excelsitud de nuestras instituciones, que como la Constitución lo establece, deben ser republicanas y federales.

En otra ocasión, hemos sostenido que la federalización, entendida ésta como el acaparamiento de atribuciones y competencias para uno solo de los órdenes jurídicos, el gobierno federal, es tanto como una antítesis del federalismo, pues rompe el equilibrio de coordinación que debe existir entre los miembros del Pacto Federal.

Pues bien, sugerimos la redistribución de competencias en materia fiscal, tratando de corregir los errores del pasado y de establecer desde un punto de vista constitucional, un equitativo y justo orden de competencias y atribuciones en materia fiscal, convencidos que sólo de esta manera podremos vencer la anarquía fiscal que tradicionalmente se ha dado en nuestro medio, y que indebidamente ha favorecido el centralismo político.

Solamente con profundas transformaciones que tiendan al bien común, se podrá romper las ya viejas estructuras, y revitalizar desde el punto de vista económico nuestro federalismo.

I.- ASPECTOS BÁSICOS DEL FEDERALISMO

"Una práctica injusta y deficiente en la distribución de competencias y responsabilidades entre Federación, Estados y Municipios está impidiendo la vida real del principio federal y de la institución municipal. Es indispensable que revisemos esta distribución de competencias en los tres niveles de gobierno".

MIGUEL DE LA MADRID HURTADO

(Durango, 5 de diciembre de 1981)

Las Constituciones Mexicanas de 1824 y 1857, establecieron esencial y casi textualmente, tal y como lo consigna la vigente Constitución de los Estados Unidos Mexicanos desde 1917 en sus artículos 39, 40 y 41 en correlación con el 115, que la soberanía nacional reside esencial y originalmente en el pueblo; que es voluntad del pueblo mexicano constituirse en una república representativa, democrática, federal, compuesta de Estados libres y soberanos en todo lo concerniente a su régimen interior, pero unidos en una Federación según los principios de la propia Constitución; que el pueblo ejerce su soberanía por medio de los Poderes de la Unión, en los casos de competencia de éstos y por los de la Estados en lo que toca a sus regímenes interiores, en los términos de la Constitución Federal y las particulares de los Estados,

las que en ningún caso podrán contravenir las estipulaciones del pacto federal; y que los Estados adoptarán para su régimen interior la forma de gobierno República no, representativo, popular, teniendo como base de su división territorial y de su organización política y administrativa al Municipio Libre.

Esto es, siguiendo el pensamiento de Carl Schmit puede afirmarse que el federalismo constituye una decisión política fundamental del pueblo mexicano, informada en su larga tradición histórica y en los múltiples hechos de la misma que la justifican, entendiéndose al federalismo como "una unión permanente, basada en libre convenio y al servicio del fin común de auto conservación de todos los miembros, mediante la cual se cambia el total *status* político de cada uno de los miembros en atención al fin común",[6] y al pacto federal como "al mismo tiempo un elemento de la Constitución Federal y un elemento de la Constitución de cada uno de los Estados miembros".[7]

Para el caso, resulta intrascendente cuestionamiento alguno sobre si nuestro federalismo se originó como una réplica del norteamericano o si ya existía en nuestro territorio, inclusive hasta en nuestras civilizaciones autóctonas como lo afirman algunos investigadores, sino lo verdaderamente relevante es que de acuerdo con nuestras grandes constituciones (1824, 1857 y 1917) México ha sido y es una República federal, resultando pertinente analizar cuáles sean las características esenciales del federalismo, a fin de puntualizar su naturaleza y desarrollo en el medio nacional, tratando desde luego, de subrayar aquello que en nuestro juicio deba corregirse , adaptarse o modificarse para fortalecer nuestro indiscutible sistema político federal.

Se dice que los sistemas federales están en constante evolución; que un ciudadano de fines del siglo pasado no reconocería el sistema federal actual de México, Estados Unidos de Norteamérica, Canadá, Suiza o Alemania; que cada vez se tiende más al centralismo, pero que

[6] Carl Schmit, *Teoría de la Constitución*, citado por Urbano Farías Hernández en su ensayo "Aspectos Financieros del Estado Federal Mexicano", pág. 67, publicado por la UNAM en 1976.
[7] Carl Schmit, obra mencionada, citado por Miguel de la Madrid Hurtado en su estudio *La División de Poderes en las Entidades*, México, Editorial Porrúa, 1980, pág. 207.

"hay algo que es la esencia del sistema federal y que no debe desaparecer por ser una de las bases de la democracia: que las pequeñas comunidades se gobiernen, que el poder esté descentralizado".[8]

Se advierte pues, como primer aspecto fundamental del federalismo, la coexistencia de poderes, en órbitas distintas, pero no concentradas las fuerzas en uno de los ámbitos, sino descentralizas en forma coordinada; así Wheare define el principio federal como "el medio de dividir los poderes de manera que los gobiernos general y regionales sean dentro de sus esferas coordinadas e independientes"[9].

Por ende, es definitoria del sistema federal, la concurrencia básica de los gobiernos dentro del territorio nacional, el de los Estados o gobiernos local y el gobierno federal o de la Nación, actuando ambos con facultades y poderes propios, limitándose recíprocamente en los términos de la Constitución General de la República; pero lo que cabe precisar es si esa concurrencia se entiende como de facultades idénticas o de simples coincidencias en ámbitos territoriales pero con motivaciones y finalidades diferentes.

Ya Alexis Tocqueville en su estudio sobre *La Democracia en América* sostenía la necesidad de repartir entre ambos gobiernos los poderes respectivos como una fórmula de equilibrio y remitía al sistema norteamericano que adoptó atribuciones definidas para el Gobierno Federal, correspondiendo a los Estados aquellos poderes que no estaban comprendidos en esa definición, constituyendo así el Gobierno de los Estados del derecho común y el Gobierno Federal la excepción.[10]

Estas ideas nos permiten destacar, con independencia de otras notas de no menor relevancia pero peculiares del federalismo, la importancia de la distribución de las competencias o campos de acción de los poderes, federal y regional, como nota distintiva del federalismo, y sostener con Linares Quintana que del "acierto o desacierto de los constituyentes sobre punto tan esencial, dependerá el éxito o fracaso del sistema"[11].

[8] Jorge Carpizo, *Sistema Federal Mexicano*, de la obra editada bajo el rubro de "Estudios Constitucionales" por la UNAM en 1980, pág. 154.
[9] Wheare, K.C.: "Federal Government", citado por Segundo B. Linares Quintana en su ensayo "El Federalismo", publicado en la *Enciclopedia Jurídica Omeba*, Tomo XII, pág. 101.
[10] Alexis de Tocqueville, *La Democracia en América*, edición del Fondo de Cultura Económica, México, pág. 118.
[11] Segundo B. Linares Quintana, "Federalismo", Enciclopedia Jurídica Omeba, pág. 62.

En los diversos sistemas federales que se han establecido, se ha optado por una distribución de competencias de acuerdo a los siguientes principios:

a) Enumeración detallada, lo más completa y precisa, sobre las materias de competencia del Gobierno central por un lado y de los gobiernos locales por otro;
b) Enumeración de las materias de competencia federal, correspondiendo a los gobiernos locales las restantes no enumeradas; y
c) Enumeración de las materias que correspondan a los gobiernos regionales pertenecientes las demás al Gobierno central.

La mayor parte de los países federales ha optado por el segundo de tales principios, entre ellos México y los Estados Unidos de Norteamérica, lo que pragmáticamente ha desarrollado una centralización progresiva en los sistemas, explicable por la interpretación desmedida que se ha hecho del uso de aquellas facultades que se han denominado implícitas, las crecientes delegaciones de poderes en favor de la Federación por reformas constitucionales y la indebida utilización de facultades concurrentes o coincidentes, como veremos más adelante.

En síntesis, el Sistema Federal consiste en una forma de organización política que permite la existencia de órdenes de poderes coordinados pero al mismo tiempo subordinados ambos a la constitución General, debiendo predominar a la par que con el bien común la descentralización, esta última como nota básica y distintiva de los regímenes democráticos, para cuyo objetivo se considera fundamental un correcto reparto o distribución de competencias entre las autoridades centrales y locales.

II. Importancia Del Orden Económico

Otra nota característica y consubstancial al federalismo, es la autosuficiencia económica de cada una de las órbitas de poder. Esto es

evidente, pues si una dependiera de la otra es el aspecto económico, perdería el aspecto fundamental de la coordinación de poderes para transformarse en una subordinación de la que va en contra de la esencial del pacto federal.

> "Si aceptamos que todo sistema económico tiene entre sus elementos constitutivos un orden jurídico y lo económico coexiste siempre con en orden legal, debemos reconocer que las peculiaridades de todo régimen de derecho dependen, en gran parte, de las características económicas de la comunidad en que opera. Por otra parte, el mandato legal implica frecuentemente la proyección de una voluntad política y ésta, normalmente, se apoya en general en circunstancias de poder que, a su vez, pueden tener su origen en factores de naturaleza económica"[12].

Estas ideas nos sugieren la estrecha relación que debe existir entre el orden jurídico, el político y el económico, lo que en lenguaje de los sistemas políticos, ha hecho que se adopte constitucionalmente la moderna expresión del "federalismo económico" que no vi9ene a ser otra cosa sino el libre juego económico de los entes u órdenes que forman parte de un pacto federativo.

Es de tal trascendencia este renglón para el entendimiento cabal del federalismo, que se le ha denominado "la columna vertebral del sistema federal", debiendo particularizarse que, dentro del universo económico de dada orden de poderes, ocupa un lugar principal el poder tributario o impositivo.

Este poder ha sido definido como un atributo de la soberanía y de la libertad, muy necesario para obtener los recursos indispensables para la prestación de los servicios públicos y el eficaz desempeño de las funciones del Estado (entiéndase en cual quiera de sus tres niveles en su sistema federal) tiene encomendados[13].

[12] Miguel de la Madrid Hurtado: Prólogo de "Aspectos Jurídicos de la Planeación en México", publicado por editorial Porrúa en 1981, pág. IX.
[13] Sergio Francisco de la Garza, *Derecho Financiero Mexicano*, 9ª Edición, Editorial Porrúa, México, 1979, pág. 195.

Si observamos nuestro texto constitucional, podemos advertir que conoce libertad y soberanía a los Estados para su régimen interior así como libre administración hacendaria a los Municipios (artículos 40 y 115), pero tal libertad no puede entenderse se no existe autonomía o independencia económica. En este apartado, por vía de digresión debe decirse que aunque la norma fundamental usa el término de soberanía respecto a los Estados, esta debe entenderse solamente como cierta autodeterminación política, jurídica y financiera, ya que la soberanía sólo reside propiamente en el pueblo tal y como lo dispone el artículo 39 de la Carta Magna.

La independencia económica, puede y debe pretenderse tanto para los Estados o entidades federativas como para el Gobierno Central o Federal, como lo definió básicamente Alexander Hamilton en *El Federalista* y se ha sustentado por todos los publicistas de la materia; así Tena Ramírez dice, refiriéndose a la atribución que deben tener tanto el Gobierno Federal como los Estados para fijar y cobrar impuestos: "Que los Estados tienen dicha facultad es indudable, pues de otro modo los gastos de sus administraciones tendrían que ser cubiertos con cargo al tesoro federal lo que haría desaparecer la autonomía de los Estados. Y que la Federación debe tener igual facultad, también es evidente, por la necesidad de subvenir a sus gastos y para que al hacerlo no tenga que recurrir a los Estados con la consiguiente subordinación a éstos"[14].

Lógicamente, si ambos gobiernos deben tener sus propias fuentes de ingresos, partiendo principalmente der los tributos o impuestos, nos encontramos frente al problema de las competencias fiscales que deben ser repartidas de tal manera que se logre una autosuficiencia recíproca, eliminando toda posibilidad de subordinación económica y por tanto política de una orden al otro.

A este respecto, Jorge Carpizo afirma: "Dentro del problema de la división de competencias, es de ´primordial importancia la tributaria, es decir qué contribuciones puede imponer la Federación y cuáles las entidades federativas. En este renglón se encuentra el problema económico del Estado federal. El punto clave de un Estado federal no es primordialmente de naturaleza jurídica sino económica, o sea, que su

[14] Felipe Tena Ramírez, *Derecho Constitucional Mexicano*, 1ª Edición de Editorial Porrúa, 1944, México, pág. 97.

columna vertebral reside en la aptitud de vida de las entidades federativas: si pueden existir sin la ayuda económica del centro, o si al contrario, una parte considerable de su presupuesto es cubierta por la Federación. Si tal situación se presenta, es decir, si las entidades federativas dependen económicamente del poder central, se observa que ese sistema federal se aproxima al unitario pero con una considerable descentralización administrativa, y en menor grado política[15] y por otra parte, el propio constitucionalista sostiene que "el aspecto económico ha sido un factor centralizador de importancia primordial. Al recaudar la federación casi el 90% de todas las contribuciones del país, y al necesitar las entidades federativas la ayuda económica del centro, el equilibrio económico entre federación - entidades federativas no existe y la federación adquiere un estatuto de superioridad que tiene como resultado un grado de subordinación de los estados miembros"[16]).

A la luz de estas ideas podemos expresar que, cuando las fuentes de ingresos no se encuentran correctamente distribuidas entre la Federación y los Estados para que cada uno de dichos órdenes jurídicos cuenta en forma autónoma e independiente, con los recursos financieros suficientes para la consecución de sus fines, y particularmente cuando los Estados o entidades federativas se encuentran debilitadas económicamente frente al poder federal, por acaparar éste la mayor parte de las atribuciones económicas, se rompe entonces el equilibrio básico del federalismo, cayendo en forma progresiva en una dependencia de orden económico que conlleva intrínsecamente a la centralización política, convirtiendo de esta manera al sistema federal, prácticamente, en un sistema político de carácter unitario.

III. Realidad Fiscal Del Federalismo Mexicano

Se ha dicho "que nuestro sistema fiscal nacional, si así puede llamarse, desde el principio de nuestra viva independiente se ha desarrollado a base de ensayos, de titubeos, de contradicciones y de convenios, muchas veces celebrados o llevados a la práctica, sin apego a disposiciones

[15] Jorge Carpizo, *Federalismo en Latinoamérica*, edición de la UNAM de 1973, pág. 43.
[16] Jorge Carpizo, *Sistema Federal Mexicano*, *op. cit.,* pág. 149.

expresas, sin autorizaciones legislativas concretas, pero que no pueden ignorarse ni destruirse, porque forman parte de nuestra organización política y a los que quizá incorrectamente pudieran llamárseles usos y costumbres que se sancionan por las leyes federales y locales en vigor"[17] y por otra parte que "el sistema fiscal mexicano, ha sido un sistema, … que ha funcionado, digamos, paralelamente a la Constitución, por no decir que en muchos casos, al margen de ella. Es una vida o realidad fiscal, impuesta por las circunstancias en las que hemos vivido. Cuando las necesidades de ingresos de las entidades públicas chocan con disposiciones rígidas, teóricas siempre se sobreponen las necesidades a la rigidez de los principios y a las conveniencias económicas".

A través de estos conceptos vertidos por el destacado fiscalista, exministro de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, Manuel Yañez Ruiz, podemos sintetizar la realidad fiscal que ha imperado en la historia de nuestro sistema federal, que bien ha sido calificado como anárquica y de resultados poco positivos.

Es decir, ha existido cierta incompatibilidad entre las instituciones jurídicas y la realidad nacional, por lo que para una mayor inteligencia del problema, trataremos de analizar por una parte las formas jurídicas adoptadas para las competencias fiscales en la Nación y por otra la auténtica realidad económica en que se ha desenvuelto el problema fiscal entre la Federación, las entidades federativas y los municipios.

A) Evolución histórica de las formas juríIdicas

Al obtener su México su independencia y expedirse la primera constitución formal de 1824, no se establecieron en este ordenamiento dispositivos que regularan o delimitaran las competencias en materia fiscal entre el orden Federal y los Estados de las Unión. Tácticamente se adoptó el sistema norteamericano de la coincidencia de facultades para la imposición de tributos por parte de los dos órdenes jurídico –políticos, con la excepción de los impuestos al comercio exterior que se destinaron en exclusividad al gobierno federal.

[17] y [13] Manuel Yañez Ruiz en su estudio *El problema Fiscal y la Suprema Corte de Justicia de la Nación*, págs.. 431, 433 y 434. Primer tomo del informa de la Suprema Corte de Justicia de la Nación del año 1970.

Sin embargo, poco antes de expedirse la Constitución de 1824, se había emitido el propio año una ley de Clasificación de Rentas que establecía una distribución de competencias entre la Federación y los Estados, asignando por otra parte a estos últimos la obligación de contribuir a los gastos generales de la nación, con determinada cantidad que fue denominada "contingente", aunque esto no era propio de un sistema federado sino de las confederaciones.

Transcurridos los períodos de transición de carácter centralista de 1836 y 1842, se expidió nueva Ley de Clasificación de Rentas en 1846, tratando de buscar un principio de congruencia entre los órdenes impositivos, aunque al margen de la Constitución, como acertadamente lo señalara Yañez Ruiz, federalizando diversos tipos de tributos por la penuria de la Federación, la que como consecuencia de los conflictos de la época, requería cada vez más de mayores ingresos para poder sufragar los gastos bélicos y las necesidades más imperiosas del Estado Mexicano. Esto lógicamente fue circunscribiendo las áreas de tributación en favor de la Federación, depauperando cada vez más a los Estados y consiguientemente a los Municipios.

En la Constitución de 1857 se consignó el principio de las facultades de la Federación para fijar contribuciones con el fin de cubrir su presupuesto (fracción VII del artículo 72), con la obligación a los ciudadanos de cubrir tales contribuciones para los gastos de la Federación, de los Estados y de los Municipios (fracción IV del artículo 31) y por vez primera se introdujo en el texto constitucional el artículo 117 que venía a consagrar formalmente el principio de la Constitución Norteamericana de 1789, arduamente defendido por Hamilton y Madison en "El Federalista", en el sentido de que las facultades o poderes eran originarios de los Estados y por ende la Federación sólo estaba investida de aquellas atribuciones que expresamente le confería la norma constitucional.

Aun cuando en el constituyente que precedió a dicha norma fundamental, hubo un intento de delimitación de las facultades hacendarias entre la Federación y los Estados, a través del artículo 120 que establecía que las contribuciones directas serían para las entidades

federativas y las indirectas para la Federación, dicho artículo fue rechazado, particularmente por Melchor Ocampo quien sostuvo que la clasificación de rentas no podía ser un punto constitucional, sino que debía dejarse a la legislación secundaria, y que particularmente el propósito del constituyente con ese precepto era suprimir los "contingentes" a cargo de los Estados ya que habían sido semillero de discordias en épocas anteriores, lo que sin embargo no se logró pues en el propio año de 1857 se expidió otra Ley de Clasificación de Rentas que reiteraba la obligación a los Estados de cubrir tales contingentes.

En 1861, el presidente Juárez estableció una contribución federal que vino a substituir definitivamente el sistema de los contingentes estatales, marcando en este sentido el inicio de la independencia y consolidación financiera de la Federación, así como su expansión en detrimento de los impuestos estatales, pues esta contribución consistía en un 25% adicional sobre todo pago que debiera hacerse por cualquier título o motivo a las oficinas federales, del Distrito y Territorios, estatales y municipales, el cual se cubría con papel sellado comprado en las oficinas federales, contribución que no obstante fue impugnada, aunque débilmente, por algunos Estados, en virtud de considerar que invadía y restringía su soberanía.[18]

Posteriormente se expidió una nueva *Ley de Clasificación de Rentas* en el año de 1868, que nuevamente al margen de la Constitución, pretendió ampliar el campo tributario de la Federación en detrimento de las haciendas de los Estados y Municipios, pues era más que una realidad en el medio nacional, la multiplicidad impositiva al empalmarse los sistemas tributarios, federal y locales, además de la indudable situación de penuria económica en que se encontraba la Federación.

A esta situación conflictiva y hasta cierto punto caótica de los impuestos en el territorio nacional, se vino a sumar la legitimación que la Suprema Corte de Justicia de la Nación dio al sistema de la coincidencia fiscal, a través de la tesis de Vallarta sustentada en el año 1879, quien recogiendo las tesis de Marshall de la jurisprudencia americana sobre las facultades implícitas, pero yendo más allá de éstas y del sentido de las

[18] Urbano Farías Hernández, *Aspectos Financieros del Estado Federal Mexicano*, págs.. 88 y 89, ensayo publicado por UNAM, 1976.

facultades concurrentes, en interpretación del en ese entonces artículo 117 constitucional en correlación con las fracciones VII Y XXX del 72, hoy 73 y 124 de la Constitución vigente, reconoció facultades fiscales ilimitadas a la Federación, constituyendo así un paso muy importante en el proceso de la centralización financiera y política nacional.

Así se ha afirmado que "esta tesis ha sido de gran trascendencia para la vida jurídica y político – económica del país, ya que estableció la coincidencia impositiva entre la Federación y los Estados salvo las excepciones expresamente señaladas por la Constitución. Además ésta ha sido la posición normal de La Suprema Corte de Justicia de la Nación aún en la actualidad, salvo algunas resoluciones excepcionales que se han manifestado en otro sentido. En virtud de esta interpretación jurisprudencial se legitimó la ampliación del poder tributario federal, coadyuvando al proceso de centralización".[19]

El Constituyente de Querétaro de 1916, que cristalizaría en la Constitución vigente de 1917, es de destacarse el mensaje de Venustiano Carranza en el que hacía un llamado para el respeto de la libertad de la entidades federativas, subsumiendo en este documento histórico la realidad centralizada que a pesar de las formas de aparente respeto al federalismo, se había venido dando en el medio jurídico nacional, y no obstante ello y los debates particulares de los diputados constituyentes, se repitieron en la Carta Fundamental, casi textualmente, los textos de la Constitución de 1857 en los artículos 31 fracción IV, 73 fracciones VII y XXX y 24, dejando desde el punto de vista constitucional la misma anarquía que en materia impositiva se había venido repitiendo en la historia nacional.

La situación caótica en materia impositiva, una vez consolidada la Revolución Mexicana, motivó la celebración de tres Grandes Convenciones Fiscales en los años de 1925, 1932 y 1947, las que tendían fundamentalmente a unificar el sistema fiscal nacional y a delimitar las fuentes de ingresos que debieran corresponder a la Federación, a los Estados y a los Municipios.

[19] Gerardo Gil Valdivia, *El Federalismo y la Coordinación Fiscal en México*, publicación de la UNAM de 1981, pág. 72.

Aun cuando de estas convenciones se recomendaba la necesidad de reestructurar algunas facultades constitucionales, se marginó esta circunstancia que venía siendo ya una necesidad de orden jurídico, en el conflicto de competencias fiscales, y se optaron soluciones por la vía de convenios celebrados entre los Estados y las Federación, así como entre los Estados y los Municipios. Expidiéndose como primer logro en el año de 1947 la *primera Ley Federal del impuesto sobre Ingresos Mercantiles* que venía a unificar los impuestos generales al comercio y a la industria, de los que participarían los Estados y Municipios, medida que aunque resultó parcialmente acertada pues venía a poner algún orden en el desacorde campo de las contribuciones, sin embargo institucionalizó vigorosamente la centralización de importantes impuestos en favor de una sola entidad recaudadora o sea la Federación, en perjuicio de la libertad impositiva y de la autonomía económica de los Estados y de los Ayuntamientos.

Antes de la expedición de esta ley, la Constitución fue reformada en los años de 1934 1942 y después en 1949, particularmente artículo 73, fracción XXIX, para establecer en forma exclusiva en favor de la Federación la mayor parte de los tributos de importante recaudación, con lo que en los términos del artículo 124 constitucional se vedaba a los Estados la posibilidad de gravar esos aspectos, pero para no perjudicar totalmente las economías regionales la reforma constitucional estableció que los Estados y Municipios participarían en determinados de esos impuestos, únicamente sobre los que se calificaron de especiales, en los términos que se fijaran en las leyes secundarias.

Sobre este respecto, resulta importante mencionar, aun cuando no hubiese sido aprobado, el proyecto de reformas a los artículos 73 fracción X y 131 de la Constitución, enviando en 1936 al Congreso de la Unión por el presidente Lázaro Cárdenas, en cuya exposición de motivos, el ilustre estadista manifestó: "En nuestro régimen constitucional, salvo en aquellas materias en las que el Congreso de la Unión puede legislar privativamente, se encuentra una amplia concurrencia de la Federación y los Estados para imponer contribuciones, lo que ocasiona frecuentemente la coincidencia de gravámenes sobre una misma fuente

de imposición. Además, no solo diversos impuestos gravitan sobre igual fuente –lo que en sí mismo es un mal– sino que ni siquiera esas exacciones se establecen con un único propósito, porque las leyes fiscales de la federación y de los Estados se fundan en distintos principios y se expiden con diversos propósitos; y, lo que es más grave aún, de Estado a Estado la legislación hacendaria varía, provocándose lamentablemente verdaderas guerras económicas entre uno y otro, destructoras del desarrollo de la Nación, en vez de legislarse con la unidad de criterio que requiere el desenvolvimiento integral de la República… Tengo la creencia firme de que ha llegado el momento de que, sin destruir las facultades emanadas de la soberanía local para la organización financiera de los Estados, se modifiquen las bases de libre imposición, adoptadas por copia inadaptable a México, de la Constitución Norteamericana, porque si en los Estados Unidos de América era una realidad la existencia de entidades plenamente autónomas, con vida independiente y propia, y el problema que se ofrecía al crearse la Federación era el de hacer viable una unión que se creía débil, en nuestro país, al contrario, en los días siguientes a la desaparición del Imperio de Iturbide, el problema a que debió plantearse y que ha sido el origen de muchas tragedias de la historia mexicana, fue el de inyectar vitalidad a las descentralizaciones estatales, del territorio patrio, que adquirían soberanía interior después de un rudo centralismo colonial prolongado por cerca de tres siglos. Para fortalecer a los Estados en necesario entregarles ingresos propios: participaciones y contribuciones exclusivas que les aseguren rendimientos regulares y bastantes a cambio de restringir la concurrencia tributaria, que es el efecto inmediato de la libre imposición y que provoca la improductividad de los gravámenes fiscales".[20]

Es de señalarse que en el proyecto de Cárdenas se proponía una división de competencias a nivel constitucional, que tal vez pudiera responder a las necesidades fiscales de la actualidad, consignando como exclusivos de la Federación y privativos en su utilización por parte de ésta: los impuestos al comercio exterior, a las instituciones de crédito y compañías de seguros, y a los servicios públicos federales y

[20] Segio Francisco de la Garza, *op. cit.,* págs.. 205 y 206.

concesiones otorgadas por la Federación; como impuestos federales pero que debían compartirse por la vía de participación por los Estados y Municipios: el impuesto sobre la renta, los impuestos sobre los recursos naturales, impuestos especiales sobre electricidad, gasolina, ferrocarriles, transportes, hilados y tejidos, azúcar, cerillos y fósforos, tabaco, alcoholes y mieles incristalizables, aguamiel, cerveza, juegos, loterías y rifas y explotación forestal. Como impuestos exclusivos para los Estados: el impuesto predial del cual debían participar los municipios y los impuestos generales a la industria y el comercio de los que debía participar el Gobierno federal.

Estamos convencidos que si se hubiese adoptado este criterio desde el año de 1936, se hubiese frenado la centralización fiscal y se hubiese puesto un orden aceptable en la delimitación de las competencias en las órbitas de gobierno.

No obstante la reforma constitucional de 1942, aunque recogió en parte el proyecto de Cárdenas, constituyendo el cambio más importante hasta la fecha desde el punto de vista constitucional en el sistema de distribución de poderes tributarios entre la Federación y los Estados, adulteró los principios de la exposición de motivos del ilustre expresidente, concretándose a establecer solamente los derechos exclusivos en materia tributaria de la Federación, con lo que contribuyó al proceso de centralización de las finanzas en favor del gobierno federal y en perjuicio de la entidades federativas. Esta reforma aunada a las de 1934 y 1949, consiguió como impuestos exclusivos a favor de la Federación, los siguientes: 1°.- Sobre comercio exterior; 2°.-Sobre el aprovechamiento y explotación de los recursos naturales comprendidos en los párrafos 4° y 5° del artículo 27; 3.- Sobre instituciones de crédito y sociedad de seguros; 4°.- Sobre servicios públicos concesionados o explotados directamente por la Federación; y 5°.- Especiales sobre: a) energía eléctrica; b) producción y consumo de tabacos labrados; c) gasolina y otros productos derivados del petróleo; d) cerillos y fósforos; e) aguamiel y productos de su fermentación; f)explotación forestal; y g) producción y consumo de cerveza; estableciéndose además que de los especiales participarían las entidades federativas en la proporción determinada por las leyes se-

cundarias, y los municipios, del impuesto sobre energía eléctrica en los porcentajes fijados por las legislaturas locales.

Con motivo de la aplicación práctica de la Ley del impuesto sobre Ingresos Mercantiles, se expidieron otros dos ordenamientos en los años de 1948 y 1953, que consignaron ciertas normas de coordinación entre as tres órbitas de gobierno, pero más que nada con el objeto por una parte de robustecer el funcionamiento del impuesto de ingresos mercantiles y por otra combatir las alcabalas que a pesar de la prohibición constitucional establecida desde el año de 1896 seguían indebidamente practicándose por los Estados y Municipios para suplir sus déficits presupuestales.

Es decir, la reforma constitucional de 1942, vino a recoger en la Carta Fundamental, una práctica que se venía realizando desde principios de este siglo, a través de la firma de convenios entre los Estados y la Federación, por los que los primeros dejaban de ejercer sus facultades tributarias sobre determinados gravámenes, para que éstos fuesen del exclusivo ámbito federal, con el compromiso de la Federación de hacerlos partícipes de esos ingresos; en otras palabras, la angustiosa situación económica en la que vivían las entidades federativas y sus incapacidades administrativas así como de orden recaudatorio, las había condicionado a celebrar convenios, por los que, sin renunciar a sus facultades de imposición, contribuyeron al proceso de centralización fiscal al concretarse a participar solamente en las facultades recaudatorias de cada vez mayores impuestos del exclusivo ámbito jurídico – económico del Gobierno Federal.

En el año de 1978, por las positivas experiencias recaudatorias de la Federación en la "Coordinación Fiscal", primero del impuesto sobre Ingresos Mercantiles, después de algunos Aspectos del impuesto sobre la Renta y de otros tributos, se diseñó a nivel nacional un nuevo sistema de Coordinación Fiscal y se implantó el Impuesto al Valor Agregado que venía a substituir a 28 impuestos federales y a más de 450 impuestos estatales y municipales, medidas que se institucionalizaron a través de las leyes "de Coordinación Fiscal" y del "Impuesto al Valor Agregado" que entraron en vigor en el año de 1980.

Este paso fue de gran trascendencia, ya que logró el proyecto ambicionado desde principios de nuestra independencia política, la uniformidad fiscal nacional, asegurando además mediante el uso de fórmulas matemáticas y la supresión de participaciones específicas en los impuestos federales, una participación más activa (con algunas excepciones que serán motivo de análisis posterior) y progresiva de las entidades federativas y de los municipios en el ducto del ingreso fiscal nacional, pero aun cuando no puede menos que reconocerse la eficacia de este procedimiento que legalmente se denomina "Sistema Nacional de Coordinación Fiscal", integrado por la vía de convenios entre la Federación y los Estados, no resulta afortunado en cuanto al negativo y creciente proceso de centralización fiscal del país, pues hace depender en muy elevados porcentajes (más allá de lo tolerable en un equilibrio del Federalismo), a los Estados y Municipios, de las participaciones que la Federación les entrega por la recaudación de impuestos de exclusiva competencia del orden federal.

Aun cuando formalmente parece respetarse el principio federal, por estructurarse este sistema por la vía de libre convenio entre los dos órdenes de gobierno, federal y local, dejando a los Estados en Libertad de adherirse o no al sistema, en cuyo caso tendrán derecho a seguir percibiendo participaciones especiales de impuestos federales (lo que no se entiende cómo funcionaría pues tales impuestos participables fueron derogados), sin embargo, como se verá más adelante, ha venido a definir en forma aparentemente irreversible la centralización económica de la Nación, haciendo *nugatorius* las facultades impositivas locales de Estados y Municipios, y a contravenir en esencia las bases del Federalismo, pues no existe con este nuevo sistema la menor autosuficiencia de las entidades regionales, sino una casi total dependencia económica del poder central.

B) Análisis de las competencias fiscales

Según se ha visto, la República Mexicana adoptó como fórmula básica a de distribución de competencias de nuestro federalismo, que las

facultades que no se encontraran otorgadas en favor de la Federación o autoridades federales se entendían reservadas a los Estados.

Si bien podría ser (como lo hay sido) materia de discusión la implantación de este sistema en México en los inicios de la independencia (por las diferentes razones históricas de la formación de la Unión Americana y de la nuestra), lo cierto es, como atinadamente lo expresa Tena Ramírez, que posteriormente fue la fórmula que correspondía a la voluntad expresada por las partes de un pacto federal, pues es evidente que en los años de 1857 y 1917 (años de la expedición de las Constituciones) ya existía en México, sin lugar a discusión, Estados independientes que convinieron reunirse en una República Federal y representativa, estableciendo el sistema de competencias de los órganos de gobierno en los textos constitucionales.[21]

Esta fórmula competencial, aunque aparentemente sencilla, al desarrollarse y aplicarse, ha resultado bastante compleja, explicando en términos razonables el por qué los países federados bajo tal sistema, gradualmente han ido cayendo en un centralismo y concentración de poderes hacia el gobierno federal. No es de extrañarse esto último, pues según lo afirma Duverger "aun en los Estados que no son unitarios, la tendencia es reducir las posibilidades de descentralización autonómica y reforzar los resortes del poder central.[22]

Para su mejor comprensión, trataremos de analizarla, por una parte, tal y como la entiende la doctrina, y por otra, en los términos de una interpretación adecuada del derecho positivo mexicano, particularmente referidos, para ser congruentes con este trabajo, a la materia fiscal.

En sus inicios, fue motivo de rechazo por los Estados Confederados de la Unión Norteamericana, y gracias a los argumentos de Hamilton, Madison y Jay, se aceptó en la Constitución Norteamericana de 1789, sosteniéndose que era necesario para la fuerza de la Nación que la Federación estuviera investida de poderes propios, los que eran y debían ser notoriamente inferiores a los de los Estados, pero i9ndispensables

[21] Felipe Tena Ramírez, *op. cit.,* pág. 109.
[22] Maurice Duverger, *Instituciones Políticas y Derecho Constitucional*, Editorial Ariel, Barcelona, España, 1980, pág. 605.

para la permanencia de la Unión; así Madison afirmaba: "Los poderes delegados al Gobierno Federal por la Constitución propuesta son pocos y definidos. Los que han de quedar en manos de los Gobiernos de los Estados son numerosos e indefinidos. Los primeros se emplearán principalmente con relación a objetos externos, como la guerra, la paz, las negociaciones y el comercio extranjero; y es con éste último con el que el poder tributario se relacionará principalmente. Los poderes reservados a los Estados se extenderán a todos los objetos que en el curso normal de las cosas interesan a las vidas, libertades y propiedades del pueblo, y al orden interno, al progreso y a la prosperidad de los Estados. Las funciones del Gobierno Federal serán más amplias e importantes en épocas de guerra y peligro; las de los Gobiernos de los Estados, en tiempos de paz y seguridad. Como los primeros períodos probablemente serán menores que los últimos, los Gobiernos de los Estados gozarán aquí de otra ventaja sobre el Gobierno Federal. De hecho, cuanto más adecuados sean los poderes federales para la defensa nacional, menos se repetirán esas escenas de peligro que podrían ayudar a que predominaran sobre los gobiernos de los Estados particulares"…"Los poderes que se nos propone confiar al Gobierno Federal son tan poco formidables en comparación con los que conservan los diversos Estados, como indispensablemente necesarios para cumplir los propósitos de la Unión; y que todas las voces de alerta que se han dado, respecto a cierta anulación meditada e infalible de los gobiernos de los Estados, deben achacarse, conforme a la interpretación más favorable, a los temores quiméricos de quienes las iniciaron". Por su parte, Hamilton decía: "Los principios establecidos…nos enseñan que los Estados retendrán todas las facultades preexistentes, que no se deleguen exclusivamente a la cabeza federal y que esta delegación exclusiva, sólo puede existir en alguno de tres casos: Cuando la facultad exclusiva se concede expresamente a la Unión, o cuando se le otorga una protestad particular determinada y se prohíbe a los Estados el ejercicio de una semejante, o cuando se le extiende a la Unión un poder con el cual resultaría completamente incompatible otro similar en manos de los Estados".[23]

[23] *El Federalista*, págs. 198, 204 y 351.

De estos principios se derivaron dos órdenes de competencias: las originarias que se entendían reservadas a los Estados, y las delegadas que eran las expresamente conferidas al Gobierno Federal.

En el aspecto tributario se sostuvo la atribución ilimitada de las facultades del Gobierno Federal, en función de las necesidades de la Unión, dando lugar a que posteriormente, tanto por la doctrina como por la jurisprudencia norteamericana, se hablara de facultades implícitas (puerta de escape para ampliar las facultades y para la expansión del poder federal) y facultades concurrentes que iban a desencadenar un histórico proceso de centralización, aunque es de justicia señalar , que en el país de Norte se ha efectuado con mayor prudencia que en el nuestro, lo que tal vez explica por qué a pesar del acentuado centralismo que también se advierte en los Estados Unidos de Norteamérica[24], no obstante aún existe un amplio margen de respeto a la libertad y autodeterminación de las entidades federativas, particularmente en lo referido a sus actividades económicas y financieras.

Flores Zavala explica estas limitadas atribuciones del Gobierno Federal Americano para consignar sus impuestos y de la concurrencia con los Estados, agrupando y sintetizando los argumentos de Hamilton y Madison, en los siguientes: Que cualquier división de las fuentes de ingresos habría significado sacrificar los grandes intereses de la Unión al poder de los Estados individuales; que si se restringiera la jurisdicción federal a ciertos objetos, esto tendría, naturalmente, como consecuencias que una proporción excesiva de las cargas públicas pesaría sobre ellos; que un gobierno debe contener en sí todos los poderes necesarios para la plena realización de sus fines; que el poder obtener los ingresos del Erario de la Nación no debía tener más límites que el subvenir a las exigencias nacionales de acuerdo con los recursos de la comunidad; que como la teoría y la práctica demuestran que el poder de recaudar los ingresos es ineficaz cuando se ejerce sobre los Estados en su calidad colectiva, el Gobierno Federal debe forzosamente gozar de facultades

[24] Paolo Biscaretti Di Ruffia, sostiene que "En cerca de 180 años, las mencionadas relaciones entre el Estado Federal (E.U.A.) y los Estados miembros…se han orientado cada vez más en el sentido del predominio estricto del primero en relación con los segundos" en su obra *Introducción al Derecho Constitucional Comparado*, Edición del Fondo de Cultura Económica, México, 1975, págs. 99 y 100.

imilit6adas para cobrar impuestos con arreglo a los métodos usuales; y que los Estados deben poseer autoridad absoluta y no sujeta a restricción para recaudar sus propios ingresos, por lo que con la sola excepción de los derechos de exportación e importación, deben conservar esa potestad del modo más absoluto e incondicional".[25]

Estos y otros argumentos más que después fueron desarrollados por Marshall, Cooley, Bryce, Story y Wilson, determinaron en forma definitiva para el sistema norteamericano, la existencia de facultades implícitas de la Federación a fin de desarrollar las que explícitamente se le hubiesen otorgado en la Constitución, y las concurrentes, no sólo en materia impositiva, sino también en otros ramos, entendidas las concurrentes en forma diferente a como se ha interpretado en el medio mexicano, esto es, como aquellas que potencialmente concurren en las órbitas de gobierno, que pueden solamente ejercerse por los Estados en tanto no las use el Gobierno Federal, pero que una vez ejercidas por éste, excluyen las atribuciones de las entidades federativas.

Pues bien, estos criterios, complejos, que requieren para su aplicación serenidad de juicio y madurez cívica, fueron los que se adoptaron en México, ya que en ninguna de las Constituciones (1824, 1857 y 1917), se asignaron competencias específicas en materia fiscal a cada uno de los órdenes de gobierno, aceptándose como una verdad constitucional que se estaría frente a facultades originarias para los Estados y expresamente delegadas a la Federación, con la sola excepción de los impuestos al comercio exterior, que al igual que en el sistema norteamericano, fueron conferidos en forma exclusiva al gobierno federal.

Sin embargo, la evolución de nuestras formas jurídicas no llevó la misma secuencia que en el vecino país, pues como ya lo hemos expuesto, hubieron leyes extraconstitucionales de clasificaciones de rentas, anarquía fiscal con motivo de las tesis de la Suprema Corte que adoptaron impropiamente las tesis norteamericanas, multiplicidad de impuestos en los tres órdenes de gobierno, tentativas de unificación

[25] Ernesto Flores Zavala, *Elementos de Finanzas Públicas Mexicanas*, 23ª Edición, Porrúa, México, 1981, págs..220 y 221.

del sistema tributario, reformas a la Constitución para prohibir determinados actos impositivos a los Estados y para conferir facultades exclusivas en ciertos impuestos importantes a la Federación, hasta llegar al actual Sistema Nacional de Coordinación Fiscal, con los objetivos y consecuencias que han quedado reseñados.

Ha sido opinión unánime de nuestros constitucionalistas, que el procedimiento competencial adoptado por nuestro país no ha sido el más correcto, pues ha propiciado y acelerado una centralización de los ingresos en el ámbito federal.

Así, Lanz Duret, desde 1931 sostenía la indiscutible preponderancia del Gobierno Federal sobre los Estados, el acrecentamiento progresivo y constante de la capacidad jurídica de la Federación y la disminución creciente de la llamada soberanía política de los Estados, el desequilibrio establecido lenta pero seguramente entre los órganos federales y los locales, aumentándose constantemente el poder de aquellos y disminuyendo la esfera de acción de los últimos, proponiendo ya desde esas fechas, la necesidad de hacer las modificaciones convenientes a la Constitución, para corregir y detener tan nocivos procesos que venían debilitando y desnaturalizando nuestro sistema federal.[26]

Tena Ramírez ha afirmado: "El proceso de evolución del federalismo hacia el centralismo, común a todos los países de régimen federal, ha seguido en el nuestro un cauce profundamente original. Con desdén para aquellos textos constitucionales que conducirían hacia una transformación normal, y sin tener en cuenta la resistencia legítima de los Estados, que nunca ha existido, en México, el avance del centralismo va deformando los preceptos y allanando el camino, sin escrúpulos de legalidad".[27]

Daniel Moreno dice: "En 1948 se efectuó la Tercera Convención Nacional Fiscal, que reformó en parte el sistema fiscal, de manera que a través del régimen impositivo las entidades federales han quedado prácticamente despojadas de sus principales ingresos".[28]

[26] Miguel Lanz Duret, *Derecho Constitucional Mexicano*, 1ª Edición, México, 1931, págs..27 a 33.
[27] Felipe Tena Ramirez, *op. cit.,* pág. 136.
[28] Daniel Moreno, *Derecho Constitucional Mexicano*, 4ª Edición, Pax-México, 1978, pág. 365.

Por su parte, Jorge Carpizo expresa: "Elemento fundamental para la vida del Estado federal es un cierto grado de descentralización financiera que les permita a los Estados miembros ejercer su autonomía. Sin embargo, en el caso de México se ha vivido un acentuado proceso de centralización financiera que ha entorpecido al federalismo como proyecto político y social, y que ha provocado diversos problemas económicos y financieros entre los que se cuenta, Además de una inequitativa distribución regional del ingreso, un desarrollo regional desequilibrado, ineficiente asignación de recursos, y tradicionalmente unas multiplicidad impositiva que acentúa la regresividad en el régimen tributario, al empalmarse los sistemas (tributarios) federal y locales"[29]… "Respecto a México también se puede afirmar que existe un centralismo económico y político y que en buena parte la autonomía de las entidades federativas se haya supeditada a la voluntad federal. En esta forma, lo que realmente existe en México es un gobierno de índole central con aspectos descentralizados".[30]

El economista Retchkiman sostiene: "La penuria de la unidad político-administrativa que es el Municipio, a la que habría que agregar sin ningunas reluctancia la grave pobreza de los Estados "libres y soberanos" que forman el país que se denomina Estados Unidos Mexicanos, es de tal manera profunda que sin ninguna duda debe afirmarse que el federalismo no existe en México.[31]

Margain Manautou expresa: "El pacto federal que consagra el artículo 124 de la Constitución se invierte para la materia tributaria, todo lo que la Federación no autoriza a los Estados se entiende reservado para ella".[32]

Gil Valdivia afirma: "México ha Estado estructurado la mayor parte de su vida independiente como Estado Federal, sin que en la realidad existiera el grado de descentralización necesario para caracterizar a una Federación. Uno de los factores que influyeron en este fenómeno

[29] Jorge Carpizo, prólogo de *El Federalismo y la Coordinación Fiscal*, Edición de la UNAM., 1981, pág. 5.
[30] Jorge Carpizo, *Federalismo en Latinoamérica*, pág. 78.
[31] Benjamin Retchkiman, *Estado, Federalismo y Concentración en México*, en la obra *El Federalismo y la Coordinación Fiscal*, *vid. supra,* pág. 23.
[32] Emilio Margain Manautou, *Exegesis del Impuesto al Valor Agregado Mexicano*, Edición de la Universidad Autónoma de San Luis Potosí, México, 1981, pág. 142.

fue el centralismo financiero que desde la independencia se dio en el país".[33]

Sepúlveda Amor, sostiene: "para el correcto funcionamiento del pacto federal es de singular importancia la autonomía hacendaria de las entidades federativas, de tal forma que puedan hacer frente a sus requerimientos y compromisos propios de Estado independiente. Sin embargo, debido a la falta de recursos en los Estados de la República que obedece en buena partea la preponderancia de la Federación en el establecimiento y recaudación de impuestos, se ha visto seriamente comprometido el pacto federal, lo que ha propiciado, si no de derecho, sí de hecho una marcada concentración en el gobierno federal".[34]

Por su parte Urbano Farías expresa: "En la historia de México encontramos que de un sistema original de recaudación estatal con participaciones (contingentes) a la Federación, se ha pasado a un sistema inverso, en el que es la Federación la que recauda y participa a los Estados"…"Se puede considerar que el proceso de centralización financiera en el gobierno nacional se encuentra tan arraigado que actualmente viene a ser irreversible; poco a poco se han ido creando impuestos federales que han desplazado a los locales".[35]

Por todas estas y otras numerosas opiniones más de juristas, economistas, sociólogos, políticos, ingenieros, periodistas, educadores, etc., las más de las cuales se han ido recogiendo en las reuniones de consulta popular convocadas a nivel nacional en la actualidad por el PRI, bajo el tema de "El Federalismo y la descentralización de la vida nacional", podemos concluir que la incorrección de nuestro sistema fiscal desde el punto de vista constitucional y de las interpretaciones doctrinales que se le han dado, al no enmarcar adecuadamente las competencias de los entes del pacto federal, ha permitido la concentración de los ingresos en la órbita federal, la expansión de las facultades de la Federación, y la dependencia en lo económico a los Estados u Municipios del

[33] Gerardo Gil Valdivia, "El Federalismo y la Coordinación Fiscal en México" en la obra *El Federalismo y la Coordinación Fiscal*, Edición UNAM, pág. 60.
[34] Alejandro Sepulveda Amor: *Comentario a la Ponencia "El Federalismo y la Coordinación Fiscal en México"*, *op. cit., supra,* pág. 100.
[35] Urbano Farias Hernandez, *op cit.,* págs..97 y 100.

gobierno federal, desnaturalizando el pacto federal original y afectando en forma seria la esencia y estructura de nuestro federalismo, lo que impone la toma de medidas acertadas para que con la redistribución de competencias que en materia fiscal deba corresponder a cada uno de los niveles del gobierno , se revitalice en forma institucional la fórmula y esencia de nuestro sistema federal.

Pues bien, si este es el aspecto de las competencias que se presenta desde el punto de vista teórico, hagamos ahora un breve análisis de las mismas en función de las leyes y de la jurisprudencia vigentes.

Así la Constitución de 1917 y sus reformas hasta la fecha, complementada con el texto de algunas leyes federales, como las de Minería, Petróleo, Instituciones de Crédito y Seguros, de Vías Generales de Comunicación, de la Reforma Agraria y otras, permiten derivar a la luz del derecho positivo una clasificación de competencias fiscales en el país.

Sin pretender efectuar un examen exhaustivo de cada uno de los ordenamientos citados, que desorbitaría los objetivos de este estudio, podemos precisar para los fines de este trabajo, los siguientes conceptos de competencias para el establecimiento, operación y recaudación de gravámenes o tributos:

DE LA FEDERACIÓN:	a)	Facultades ilimitadas y concurrentes con Estados y Municipios (Artículos 31 fracción IV y 73 fracciones VII Y XXX de la Constitución.
	b)	Facultades exclusivas (Artículos 73 fracción XXIX incisos 1°., 2°., 3° y 4°., 118 fracción I y 131)
	c)	Facultades exclusivas con la obligación de participar de los ingresos a los Estados y Municipios (Artículos 73 fracción XXIX inciso 5°., subincisos a), b), c), d), e), f) y g)).
	d)	Facultades exclusivas por prohibiciones a los Estados (Artículos 117 fracciones III, IV, V,VI Y VII, y 118 fracción I).
DE LOS ESTADOS:	a)	Facultades ilimitadas y concurrentes con la Federación (Artículos 31 fracción IV, 40, 41, 115 Y 124)
	b)	Facultades de participación en impuestos federales / Artículos 73 fracción XXIX inciso 5°., subincisos del a) al g)).
	c)	Facultades expresamente autorizadas por el texto constitucional (Artículo 117 fracción IX).

	d)	Facultades delegadas por leyes federales.
	e)	Facultades prohibidas por la Constitución (Artículos 117 fracciones III, IV, V, VI Y VII, y 118 fracción I).
	f)	Facultades prohibidas por las leyes federales.
DE LOS MUNICIPIOS	a)	Facultades concurrentes con la Federación y los Estados (Artículos 31 fracción IV y 115 fracción II).
	b)	Facultades de participación en impuestos federales (Artículo 73 fracción XXIX inciso 5°., subinciso a)).
	c)	Facultades delegadas por las leyes federales y estatales.
	d)	Facultades prohibidas por la Constitución (Artículos 115 fracción II, 117 fracciones III, IV, V, VI y VII, y 118 fracción I).
	e)	Facultades prohibidas por las leyes federales y estatales.

La enumeración anterior se informa igualmente de los criterios sustentados por la Suprema Corte de Justicia de la Nación, quien ha establecido jurisprudencia firme, consultable bajo la Tesis número 557 en la página número 1026 del Volumen III, del Apéndice de Ejecutorias de 1917 a 1954, que dice: "IMPUESTOS, SISTEMA CONSTITUCIONAL EN MATERIA DE.- La Constitución General no opta por una delimitación de la competencia federal y la estatal para establecer impuestos, sino que sigue un sistema complejo, cuyas premisas fundamentales son las siguientes: a).- Concurrencia contributiva de la Fede5ración y de los Estados en la mayoría de las fuentes de ingresos (artículos 73 fracción VII y 124); b).- Limitaciones a la facultad impositiva de los Estados, mediante la reserva expresa y concreta de determinadas materias a la Federación (artículo 73 fracciones X y XXIX); y c).- Restricciones expresas a la potestad tributaria de los Estados (artículos 117 fracciones IV, V, VI y VII, y 118)"

A modo de digresión, cabe agregar, que en lo tocante a las facultades delegadas y prohibidas por leyes federales a los Estados y Municipios, es muy cuestionable desde el punto de vista constitucional, lo que ha motivado diversos criterios doctrinales y tesis variables por parte de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

Del sistema expuesto, por demás complicado, que en su mayor parte se viene arrastrando desde los regímenes constitucionales del siglo pasado, podemos explicarnos los motivos de las *Leyes de Clasificación de Rentas*, las *Leyes Participativas de Impuestos Federales,* las Convenciones

Nacionales Fiscales y ahora las nuevas *Leyes de Coordinación Fiscal y del Impuesto al Valor Agregado*, estas últimas que han tratado de poner orden en el confuso universo fiscal de la Nación, aunque resulta evidente y se demostrará después con razones legales y económicas, que aun cuando se han guardado las formas aparentes del federalismo, lográndose uniformar y modernizar el panorama fiscal, así como canalizar mayores recursos económicos a los niveles regionales, a través de la firma de convenios de adhesión al Sistema Nacional de Coordinación Fiscal, ha sido en perjuicio de la autosuficiencia de los Estados y Municipios, pues se les ha colocado en una peligrosa situación de dependencia económica de la Federación.

Un antecedente importante, que no puede marginarse en la exposición de este complicado mundo de los impuestos mexicanos, es el procedimiento que había venido siguiendo la Federación (antes y después de las reformas al artículo 73 fracción XXIX de la Constitución que estableció la exclusividad sobre los impuestos de los recursos naturales y otras materias) respecto de las participaciones específicas que venía otorgando a los Estados (con el compromiso de éstas de no gravar los mismos ramos), por impuestos generados por la explotación y producción de recursos naturales, como la minería y el petróleo, la pesca y otros, que resultaban renglones importantes en los recursos financieros de las entidades federativas, participaciones específicas que por virtud del nuevo sistema de coordinación, han sido substituidas por una fórmula matemática en la distribución de todos los impuestos de la Nación, fórmula que no corresponde a las condiciones reales de dichos recursos ni a sus circunstancias variables, que si benefició inicialmente, aunque con ciertas reservas que serán aclaradas con posterioridad, a algunas entidades, ha venido a constituir en este nuevo procedimiento un renglón de iniquidad, pues las entidades no participan de acuerdo con sus aportaciones reales en los recursos naturales de sus territorios al concierto económico de la Federación, sino con cifras que resultaron tal vez únicamente congruentes en 1979, año que fue tomado como base para la aplicación de las fórmulas, pero no para años posteriores en que otras entidades han concurrido con la explotación de tales recursos y en

cantidades mayores que aquellas primeras, las que su fueron tomadas en cuenta para el reparto del fondo general de participaciones del nuevo sistema de coordinación, pero no así, para las segundas entidades que no intervienen en el sistema establecido de reparto de los ingresos con los factores reales que deberían representar los recursos naturales que se extraen de sus respectivas regiones.

Si hacemos un examen de las facultades constitucionales para la imposición de gravámenes en relación con el contenido de la Ley de Ingresos de la Federación para el año 1982, veremos ejemplificada claramente la incongruencia del sistema de competencias constitucionales con la realidad fiscal que se vive actualmente en el país. En el artículo 1° de esta Ley, se establecen solamente como impuestos federales, los siguientes: sobre la Renta, Valor Agregado, Especial sobre Producción y Servicios, sobre Erogaciones, sobre Adquisición de Inmuebles, sobre Automóviles Nuevos, sobre Tenencia o uso de Vehículos, sobre Servicios y Concesiones de Bienes de la Nación, sobre Adquisición de Azúcar, Cacao y otros bienes, sobre la Minería, sobre el Petróleo y sobre el Comercio Exterior; esto es, doce impuestos, de los que ocho, en los términos constitucionales, son de concurrencia entre la Federación, los Estados y los Municipios, y sin embargo, ninguno de ellos, por virtud de la adhesión al Sistema Nacional de Coo5rdiNaciónFiscal se encuentran establecidos ni por los Estados ni por los Municipios. Bien es cierto que participan de ellos, como de todos los impuestos de las Nación, inclusive de los tradicionalmente de exclusividad federal como los del comercio exterior, pero esa participación es por la celebración de convenios de coordinación, de dudosa legalidad, ya que no podía haber elección para coordinarse o no, pues de no haberlo hecho la penuria local hubiera sido catastrófica para la economía de las entidades regionales, máxime que en los impuestos especiales en que si tendrían derecho constitucional a participar los Estados y Municipios en los términos del inciso 5° de la fracción XXIX del artículo 73 de la Carta Magna, en el caso de no adherirse al Sistema Nacional de Coordinación Fiscal, no hubieran tenido oportunidad de recibir ingresos de naturaleza alguna, pues han sido suprimidos legalmente en su totalidad.

En resumen, los impuestos en el país se han federalizado en su mayor parte y en los de más relevante recaudación, con lo que prácticamente se ha dejado a las entidades federativas y por consiguiente a los Municipios, sin autodeterminación económica, a merced financiera de la Federación.

C) Realidad Hacendaria

A través de un somero examen de la historia hacendaria del país, se advierte que ha vivido un prolongado período de constante situación deficitaria, pues salvo las etapas anteriores de 1810, en que se enviaban, una vez cubiertos los gastos del virreinato, cuantiosas sumas para aquella época a la monarquía española, y con excepción del período comprendido entre los años 1895 y 1907 durante el Porfiriato, en que hubo notorio superávit, la Federación y por co0nsiguiente los Estados, a partir de los principios de nuestra vida independiente, se vieron obligados a acudir a préstamos forzosos impuestos a los capitales y a los habitantes o a empréstitos extranjeros, algunos de los cuales culminaron con lamentables intervenciones extranjeras en el país.

Al obtenerse la independencia, las arcas nacionales se encontraban exhaustas, señalándose ya en el año 1822 la bancarrota, pues en tanto que los ingresos eran por $1´348,170.00, los egresos alcanzaban la suma de $4´214,492.00, desniveles económicos que venían a aumentar la deuda nacional, la que ya en esta etapa de nuestra historia alcanzaba lo que en aquellas fechas se consideraba una suma astronómica, la suma de $76´286,499.00 que hizo gestionar a Iturbide durante su breve Imperio un préstamo en Londres por la cantidad de $30´000,000.00.

Con posterioridad, durante el gobierno de Guadalupe Victoria, para desahogar los crecientes gastos de la Nación independiente se recurrió a un nuevo préstamo a los ingleses por la suma de $16´000,000.00, y no obstante, el déficit que había podido ser reducido parcialmente por la liquidación de determinados bienes seguía siendo marcado, con claros desajustes en los presupuestos de la Nación.

En los años de 1830, 1835, 1838, 1840, con motivo de disturbios políticos que huelga comentar, continuaron los aspectos deficitarios que en el presupuesto de egresos de este último año acusaron la suma de $13´762,681.00.

Era de tal magnitud el Estado ruinoso de la hacienda pública, que el presidente José Joaquín de Herrera al comparecer al Congreso de la Unión el 2 de noviembre de 1848, inició su discurso manifestando que la hacienda se hallaba en bancarrota, por lo que debía tramitarse un anticipo sobre la indemnización que se había comprometido a pagar el Gobierno de los Estados Unidos por el desmembramiento y anexión de gran parte de nuestro territorio con motivo de la guerra de 1847-1848, préstamo que se precisó en $1´500,000.00.

En el año de 1853, durante la dictadura de Santa Ana, decretó que todos los bienes, contribuciones y demás rendimientos de los Estados quedaran a disposición del Supremo Gobierno para subvenir a los gastos de la administración, llegando al extremo en 1854, de establecer extravagantes impuestos a todo tipo de bienes, inclusive de perros, ventanas y puertas, y a pesar del pago del Gobierno norteamericano por la suma de $7´000,000.00, producto de la ominosa venta de La Mesilla, en 1855 se había agotado nuevamente el presupuesto, siendo insuficiente para cubrir los más indispensables gastos de la administración pública.

Ante esta bancarrota que continuó en los años de 1856 y 1857 que hizo recurrir a la Federación a la imposición sobre los bienes inmuebles que tradicionalmente habían sido materia exclusiva de los Estados, se emitieron bonos de préstamo por la cantidad de $15´000,000.00 en 1860, etapa aciaga de nuestra historia en que el presidente Juárez ante la cuantiosa deuda que reportaba la Nación por préstamos otorgados por Inglaterra, España y Francia, se viera obligado a emitir un decreto por el que suspendía por dos años el pago de esas deudas, hecho que para bochorno de tales naciones europeas, motivó el desembarco de la Alianza Tripartita de aquellos países en Veracruz, así como la indebida permanencia, una vez solucionado el problema, de las tropas francesas en nuestro territorio con una de las intervenciones más funestas para la historia del país y que implantaría el imperio de Maximiliano de Austria.

Resulta interesante sobre este particular, citar las palabras de uno de los más connotados centralistas, Lucas Alamán, hombre inteligente pero equi9vocado en sus conceptos, Ministro de Santa Ana, quien analizando el desbarajuste económico de la Nación criticaba el sistema federal, diciendo al respecto: "El inconveniente gravísimo que él ofrece (el Sistema Federal) consiste en las relaciones de los Estados con el Gobierno general y entre sí mismos. Las facultades de los Congresos y Gobiernos de estos, tienen en algunos casos determinados por la Constitución cierta limitación del Congreso y Gobiernos generales, estando obligados a contribuir a los gastos comunes con las sumas que por estos se les asignen y aquellos puntos de interés recíproco entre ellos, como el comercio que hacen entre sí, deben ser reglados por el Congreso General. Todo esto, que aún en mera teoría sería difícil de combinar, ha quedado en la práctica reducido a completa nulidad, no teniendo las autoridades generales medios para hacerse obedecer y habiendo las locales usurpando un poder absoluto; de donde resulta, que con "Estados L8ibres, Soberanos e Independientes", no pueden hacer hacienda, ni ejército, y en suma, ni Nación…" "Por consecuencia de la facultad que los Estados tienen de arreglar su hacienda, no hay sistema alguno general de ésta, y los diversos y muchas veces opuestos principios adoptados en cada uno, son un obstáculo para que pueda hacerlo. Durante la dominación española, los ramos principales de las rentas públicas eran los tributos; las alcabalas interiores; los derechos sobre la plata y el oro extraídos de las minas, conocidos con el nombre de quintos"; las utilidades de la Casa de Moneda de México, única que había, y oficina de Apartado anexa a ella; la parte correspondiente al Gobierno de la gruesa decimal, expolios y vacantes de los obispados y canonjías; los artículos estancados, de los cuales solo eran de importancia el tabaco, la pólvora y los naipes; la lotería; el papel sellado; las salinas y otras propiedades nacionales, pues los productos de las aduanas marítimas eran entonces de poca cuantía, cobrándose los derechos en los puertos de España. De estos ramos, han cesado los tributos, extinguidos en 1810; la parte decimal, espolios y vacantes, con la supresión de la coacción civil para el pago de diezmos; y las propiedades nacionales, que casi

todas han sido enajenadas; los que existen han sido distribuidos entre la Federación y los Estados, aplicando a la primera las casas de Moneda que se han multiplicado considerablemente; el tabaco y naipes, únicos artículos que han quedado estancados; el papel sellado, la lotería y las aduanas marítimas, comprendiendo tanto los derechos de importación como los de exportación; si a esto se agregan las rentas del Distrito Federal y los contingentes de los Estados, esto es lo que constituye el erario federal; para el de los Estados, quedaron las alcabalas interiores y los derechos de platas, con otros ramos menores a que se han agregado las muchas contribuciones directas e indirectas que todos han establecido. Hasta aquí parece haber cierto orden en esta distribución, y las cosas cambiaron con regularidad en los primeros años de la Federación, mientras las rentas se conservaron uniformemente bajo el pie en que se hallaban antes de la Independencia; pero todo ha sido confuso, desde que se han intentado en ellas innovaciones que no están calculadas sobre un mismo plan."[36]

Esta explicación de Alamán, ya contempla los primeros criterios de clasificación de rentas a que nos hemos referido desde el punto de vista legal, pues era innegable que los impuestos al comercio exterior que solamente en principio se habían dejado a la Federación eran totalmente insuficientes para cubrir los gastos de la Federación, y consecuentemente se hacía necesario recurrir a otras fuentes impositivas, que dentro de un federalismo puro, de facultades originarias de los Estados, que se habían adoptado por el sistema federal mexicano, correspondían a las entidades federativas, amén de fijarse a éstas el pago de una contribución especial para los gastos de la Federación, que se denominaba "contingente", aun cuando como ya se ha visto, esta contribución era impropia de una Federación sino más bien de un Sistema Confederado.

El propio Alamán, resumió en un cuadro formulado en el año de 1852, las rentas del país, antes y después de la Independencia, consignando para lo que nos interesa del Sistema federal, de 1825 a 1830, un promedio de ingresos anuales de 13´411,220.00 que suma dos contingentes asignado a los Estados de $4´000,000.00 daba la suma de

[36] *Historia de Méjico*, Tomo V, págs..884, 886 y 887, 1ª Edición de 1852.

$17´411,220.00; en 1835 un ingreso de $17´274,928.00 que sumado con el contingente de los Estados hacía la cantidad de $21´274,928.00; y en 1851 un ingreso de $13´113,383.00 que aunado a los contingentes de los Estados de $4´000,000.00 hacía una total de rentas de la República de $17´113,383.00, rubricando que tales ingresos eran insuficientes para cubrir los gastos de la Nación.

Al consolidarse la unidad nacional con el Gobierno del presidente Juárez, la unidad se logró en lo político, no se obtuvo en lo económico, a pesar de los notables esfuerzos de Matías Romero, uno de los más brillantes Ministros de Hacienda que ha tenido el país; pues la Nación, desgastada con los múltiples conflictos surgidos entre los centralistas y los federalistas, con las intervenciones norteamericana y francesa, con el Imperio de Maximiliano y las guerras de Reforma presentaba un panorama desalentador en cuanto a los ingresos de la Federación.

Debe recordarse, que en 1861, Juárez había modificado, suprimiéndolo, el sistema de los contingentes, y no obstante había impuesto una contribución de papel sellado, antecedente del impuesto del Timbre, que pesaba en un 25% sobre todos los ingresos que por cualquier concepto se recaudaran en las oficinas federales, estatales y municipales.

Esto es, hasta esta época, a pesar de las admoniciones de Lucas Alamán, se advierte cierto rudimentario federalismo, aun cuando existían clasificaciones de rentas que no eran propias del federalismo adoptado, pero sin perjuicio de las penurias tanto estatales como municipales, las entidades federativas contribuían en la forma mencionada a los ingresos de la Federación, es decir se daba en precaria realidad el principio inspirado en Hamilton y Madison, ya consagrado para tales fechas en el artículo 117 de la Constitución de 1857 y reiterado después como 124 en la Constitución de 1917.

Al advenimiento del Porfiriato, sin pretender enjuiciar desde un punto de vista político su prolongada administración, es de señalarse que a través de medidas hacendarias atinadas, desde el punto de vista federal, aunque en disminución de la autodeterminación económica

de los Estados, se logró un superávit que duró 123 años, entre 1895 y 1907, habiendo tenido ingresos la Federación en los años de 1903 y 1904 por $86´000,000.00 contra egresos de $76´000,000.00, y en el año de 1907 ingresos por $114´000,000.00 contra egresos por $85´000,000.00.

Para los efectos que nos interesan, es de mencionarse que los impuestos al comercio exterior que habían alcanzado en 1876 un 60.9% de los ingresos federales, habían disminuido y ya en los años de 1805 y 1806 representaban un 40% de los ingresos nacionales contra el Impuesto del Timbre, cuyo antecedente era el del papel sellado de Juárez, de un 35%.

Esto es, ya no era posible sostener a una Nación con exclusivos impuestos de representatividad al exterior, como se había diseñado en origen el sistema federal, sino que tenía que acudirse a impuestos interiores que sin ninguna base constitucional se consideraban exclusivos de la Federación, como el Impuesto del Timbre, y además en lo tocante a los impuestos de minería y del petróleo, se venían manejando criterios oficiales, apoyados por las interpretaciones de la Suprema Corte de Justicia, estimándolos como privativos de la materia federal, y por otra parte, era un hecho ya en la historia de nuestro derecho fiscal, que contra el principio inicialmente aceptado de nuestro sistema federal, el Gobierno de la Federación tenía facultades ilimitadas para la imposición de gravámenes, debiendo recordarse a este respecto las tesis de Vallarta que reiteradamente, como hasta la fecha, se han seguido sustentando por el más alto Tribunal de la República.

Durante tres lustros, de 1910 a 1925, la hacienda pública nacional se enfrentó a un obvio desorden, y no fue sino hasta este último año, con la implantación del Impuesto Federal sobre la Renta, que empezaron a incrementarse en forma muy positiva para el Gobierno Federal sus ingresos, con un impuesto que venía a sumarse al del comercio exterior y a los de la industria, destacándose que en el año de 1939, aun cuando seguía subsistiendo el déficit presupuestal, mismo que lamentablemente seguimos arrastrando hasta la actualidad, el impuesto al comercio exterior aportó188.9 millones contra 96.6 por impuestos a la industria y 41.4 del Impuesto sobre la Renta.

Al margen de las leyes de clasificaciones de rentas y de las Convenciones Nacionales Fiscales que pretendían delimitar las órbitas impositivas en los tres órdenes de Gobierno, es indudable que la Federación seguía creciendo en sus ingresos fiscales, en detrimento de las economías regionales, con la federalización de cada vez mayor número de gravámenes, la firma de convenios para que los Estados y Municipios se abstuvieran de imponer sobre determinados ramos, recibiendo en justa compensación una participación de los ingresos de la Federación en los mismos, Habiéndose llegado al extremo de considerar en la conciencia pública nacional a determinados impuestos como de carácter exclusivo de la Federación, como el de la renta, el que los Estados y Municipios, aun cuando constitucionalmente tenían y tienen la facultad de imponerlo, en muy pocas ocasiones y en contadas entidades se ha efectuado, no solo por las presiones de la Federación en ese sentido, sino también por la ignorancia sobre la auténtica distribución de competencia constitucional que existe aún en la actualidad entre los tres órdenes del Federalismo.

Los impuestos al comercio exterior, como puede advertirse del cuadro número -1- que se anexa, llegaron a representar al país solo el 12% de sus ingresos en 1971 contra el 46% del Impuesto sobre la Renta y el 27% del Impuesto de Ingresos Mercantiles, antecedente inmediato del IVA; y en los años de 1981 y 1982 aun cuando se incrementaron en casi un 300% los impuestos al comercio exterior, siguen representando importantes renglones en los ingresos fiscales federales, el Impuesto sobre la Renta y el IVA, pues en 1981 adoptaron respectivamente, el 33.3% y el 17%, y en 1982 se espera representen el 36.2% y el 17.3%

No podemos marginar en este resumen económico de nuestra historia, la importancia que tuvieron las alcabalas para suplir los déficits presupuestales de los Estados y Municipios, las que fueron prohibidas constitucionalmente desde el año de 1896, pero con diferentes argucias se siguieron cobrando en todo el territorio nacional, a pesar de la primera Ley de Coordinación Fiscal del año de 1953, que llevaba principalmente el propósito de combatirlas y fue hasta 1980, al entrar el vigor el Sistema Nacional de Coordinación Fiscal, merced a la Ley de dicho ramo del año de 1978, que se suprimieron definitivamente.

En recapitulación de lo expuesto, no obstante el sistema constitucional de competencias, complicado y de difícil manejo como ya ha quedado demostrado, la verdad fiscal del país se fue traduciendo en un crecimiento cada vez mayor de los ingresos de la Federación y cada vez menor de los Estados y Municipios, lo que puede observarse en el cuadro número -2-, en el que se van señalando los ingresos y su distribución entre los tres órdenes del año de 1900 en adelante; así en 1900 la Federación tuvo el 63% contra el 24.1% de los Estados y el 12.9% de los Municipios; en 1932 el 64% para la Federación, el 27.1% para los Estados y el 8.9% para los Municipios, llegando a situaciones tan desproporcionadas como en 1966 que el 83.4% fue para la Federación, el 15% para los Estados y el 1.6% para los Municipios, hasta 1976 en que conjuntamente entre Estados y Municipios hacían el 12.8% contra el 87.2% en favor de la Federación.

Es indiscutible que esta proporción no podía responder adecuadamente a un sistema de auténtico federalismo, a diferencia de lo que sucede en otras federaciones, como Suiza y los Estados Unidos que, en 1970, distribuyeron a sus entidades menores una proporción del 50% el primero y 44% el segundo.[37]

Complejas son las razones que han concurrido para esta situación que afecta indudablemente a la fórmula federal, pero más que nada obviamente se traducen en un indebido orden de competencias entre la Federación, los Estados y los Municipios para el manejo de los ingresos fiscales del país, situación que solamente puede reordenarse en función de una reforma fundamental a la Constitución, para establecer en forma expresa cuales sean los gravámenes que corresponden a cada uno de los órdenes de gobierno, de tal manera que se pueda llegar a una concurrencia en forma auténticamente coordinada, expresión que entraña desde luego, conceptualmente, un orden o método entre partes igualitarias, pues de otro modo más que una coordinación fiscal, vendría a constituirse un sistema de subordinación fiscal entre los tres niveles de gobierno y en favor indiscutible del Gobierno Federal como nivel mayor.

[37] Benjamin Retchkiman, *op. cit.,* pág. 23.

A partir de las reformas a la Constitución de los años de 1934, 1942 y 1949, que se sintetizan en la fracción XXIX del artículo73, injusta e incorrectamente se establecieron solamente como impuestos exclusivos, los más importantes, en favor de la Federación, que combinadas con las interpretaciones legales y jurisprudenciales del 31 fracción IV, 40, 115, 117, 118 y 124, denotan la complicada clasificación de competencias a que antes nos hemos referido, que se traduce pragmáticamente en la cada vez mayor federalización de determinados tributos en el territorio nacional y de la renuncia, si cabe la expresión, de los Estados y Municipios, para establecer, operar y recaudar dichos tributos.

Los estudiosos del tema, han descrito cuatro métodos para el manejo de los tributos en el sistema tripartita que nuestra Constitución previene: el de la fijación de cuotas adicionales a las federales, el de las deducciones, el de créditos y el de participaciones, calificando a este último como el más efectivo y más sencillo para uniformar el sistema fiscal nacional, pero de efectos negativos para el Federalismo por hacer depender a los Estados y a los Municipios del Gobierno Federal en el renglón económico.[38]

No obstante, este último método, el más incorrecto desde el punto de vista teórico para el federalismo, es el que se ha seguido en la práctica fiscal nacional, ejercitado al margen de la Constitución, desde las postrimerías del siglo pasado y principios del actual respecto a los tributos a los recursos naturales, a las instituciones de crédito y a otro tipo de actividades; fue institucionalizado en la Ley del Impuesto sobre Ingresos Mercantiles, una vez transcurrido su período de transición de 1947 a 1972, y se sigue fielmente en el Sistema Nacional de Coordinación Fiscal y la discutible implantación en el país, primero del Impuesto al Valor Agregado, después del Impuesto sobre Producción y Servicios, y por último, como el "non plus ultra" de la subordinación fiscal, con el impuesto de adquisición de inmuebles y la llamada coordinación nacional de derechos, esta última, fórmula adoptada, con el propósito indicado unilateralmente por las autoridades federales de suprimir algunos "derechos" de carácter supuestamente inconstitucionales, estatales

[38] Dolores Beatriz Chapoy, *Particularidades del Régimen Tributario en Nuestro Sistema Federal*, edición UNAM, 1976, págs.. 19 a 30.

y municipales, mediante la compensación por parte de la Federación de un porcentaje adicional en el fondo general de participaciones que a partir de 1980 se viene distribuyendo en función de ciertas fórmulas matemáticas entre los Estados y Municipios de la República.

Fáciles son de advertir los inconvenientes de la supeditación económica de las entidades federativas al gobierno federal mediante el examen del cuadro N°-3-, en donde apreciamos que en 1940 la Federación entregó por concepto de participaciones a las entidades, la suma de 39.2 millones; que ésta se fue incrementando paulatinamente, habiendo llegado en 1973 a 7,392.1 millones, en 1979 alcanzó la cantidad de 67,135.5 millones, y durante la vigencia del actual Sistema Nacional de Coordinación Fiscal, en el presente año de 1982 se estima que alcanzará la suma de 209,184 millones, es decir un 533,632.65% de incremento en relación con la suma participada por la Federación a los Estados en 1940.

Bien es cierto que en materia de recursos financieros, los Estados y Municipios se han visto concretamente beneficiados con este sistema participativo, pero lo que cabe reflexionar, es si esta delegación de recursos por parte de la Federación a las entidades políticas menores, no viene a ser un contrasentido del Federalismo, pues hace depender a los Estados y a los Municipios en su economía, en muy elevados porcentajes, lo que disminuye en la misma proporción a su autodeterminación y autosuficiencia económicas, notas consubstanciales al sistema federal.

Como plenamente demostrativo de lo expresado, nos permitimos insertar el cuadro número -5-, en el cual se puntualizan los ingresos de una de las entidades de la República en su comportamiento económico en los años de 1979 a 1982, referente a sus impuestos propios estatales y municipales y a las participaciones que ha venido recibiendo de la Federación, con el nuevo Sistema Nacional de Coordinación Fiscal.

Veamos los datos que nos aporta dicha composición numérica: En 1979, el Estado recaudó por impuestos propios 111.2 millones y recibió 87 millones de participaciones federales; en 1980, año en que se inició la vigencia del sistema de coordinación, recaudó 151.2 millones por conceptos propios y recibió 927 millones por participaciones federales; en 1981, recaudó por propios 27.4 millones y recibió por participaciones

1,384 millones, y en el vigente año de 1982, se estima que recaudará por concepto de impuestos propios 29 millones y recibirá por concepto de participaciones federales 1,900 millones; es decir, si hacemos una comparación entre el porcentaje de los ingresos propios con el de las participaciones, advertimos que en 1979, las participaciones federales constituyeron el 78.2% de los ingresos propios de la entidad; en 1980, tales participaciones constituyeron el 546.9% en relación con lo recaudado por el Estado; en 1981 llegó el porcentaje federal al 5,051.1%, y en el año que cursa de 1982 se estima que el porcentaje de las participaciones federales llegará al 6,551.7% en relación con los ingresos propios del Estado y sus Municipios, por el solo concepto de los impuestos.

Analizando aún más el mismo cuadro, vemos que por los diversos conceptos de ingresos, tanto estatales como federales, el Estado tuvo en 1970, 250.9 millones; en 1980, 1,115.3 millones, 1,627.5 en 1981, y se estima para 1982, 2,163 millones, en cuyos ingresos representan las participaciones y los subsidios federales, en 1979 el 42.2%, en 1980 el 76.7%, en 1981 el 90.4% y una estimación en 1982 del 93.3%.

En otras palabras, en los tres últimos años, se ha dado una casi total dependencia económica del Estado respecto de la Federación, contraviniendo esencialmente al Federalismo.

A través de lo expuesto, podemos concluir este renglón, con la afirmación de que la concentración de los recursos económicos de la República se encuentra evidentemente en la órbita federal, lo cual atenta contra el desarrollo y el equilibrio regional de la Nación, hace depender a los Estados y a los Municipios en la casi totalidad de sus recursos financieros del Gobierno Federal, y explica y magnifica el crecimiento cada vez más desorbitado de la capital de la República, con todos los problemas que concita esta circunstancia, pues además de reunir en la ciudad de México, en forma centralizada, la disposición de los recursos fiscales del país, se reúnen también por razones obvias, las decisiones políticas, la cultura avanzada, la ciencia especializada, la investigación en sus principales órdenes y hasta las diversiones y espectáculos.

He aquí explicada, en términos crudos, la razón de por qué la distribución apropiada de los ingresos en un sistema federal ha sido con

propiedad denominada "la columna vertebral del Federalismo"; pues México, a pesar de los términos textuales de la Constitución General de la República, de las Constituciones particulares de los Estados y de la mayor parte de las formas aparentemente respetadas en las diferentes leyes aplicables en materia fiscal, constituye jurídicamente un sistema federal, pero económicamente es un sistema indudablemente centralizado, remitiéndome a este respecto a las expresiones ya citadas de los más reputados constitucionalistas y estudiosos del país.

CUADRO NÚM. 1

IMPUESTOS DE PRINCIPAL RECAUDACIÓN FEDERAL				
	Comercio Exterior	Imp. Sobre la Renta	IVA	I.P.S. (antes especiales de industria)
1868	61.7 %			
1876	60.9 %			
1971	12 %	46 %	27 %	
1981	35.3 %	33.3 %	17 %	6.3 %
1982	30.2 %	36.2 %	17.3 %	10.8 %

CUADRO NÚM. 2

DISTRIBUCIÓN DE INGRESOS A NIVEL NACIONAL			
	Federación	Estados*	Municipios
	%	%	%
1900	63	24.1	12.9
1910	70.63	16.48	12.9
1923	72.6	14.5	7.7
1929	71.1	21.2	8.9
1932	64	27.1	5.3
1940	71.4	23.3	6.31
1943	68.88	24.81	3.3
1950	78.36	18.4	3.1
1951	78.5	18.4	2.6
1960	71.1	26.3	5.2
1964	74.7	19.1	2.8

1965	82.3	14.9	1.6
1966	83.4	15	1.4
1970	78.8	19.8	3.6
* Se encuentra incluido el Distrito Federal			

CUADRO NÚM. 3

Participaciones a Entidades Federativas de Impuestos Federales (millones)

1940	1950	1960	1970	1973	1979	1980	1981	1982*
39.2	144.9	433.2	992.3	7392.1	67135.5	110118.9	144270.2	209184

Comparativas de Porcentajes de Incrementos:

De 1950 a 1940	369.6 %	De 1979 a 1940	171264 %
De 1960 a 1940	1105.1 %	De 1980 a 1940	280915.5 %
De 1970 a 1940	2531.3 %	De 1981 a 1940	367934.1 %
De 1973 a 1940	18857.3 %	De 1982 a 1940	533632.6 %

*Estimados

CUADRO NÚM. 4

Ingresos Fiscales a Nivel nacional (millones)

	Federación	Estados	Municipios
1910	102.2	23.8	
1951	4883.6	1149.0	
1964	17296.5	2111.4	
1965	35780.9	6425.7	1152.4
1966	41839.4	6994	1310.9
1970	121360.2	30538.5	2116.8
1974	113118.8	24405.7	5006.1
1978	290983.6		
1979	402156.6		
1980	656335.9		
1981	922500		
1982*	1222115		

*Estimados

CUADRO NÚM. 5

INGRESOS DEL ESTADO DE CAMPECHE (Impuestos y Participaciones) millones				
	1979	1980	1981	1982*
Propios del Estado y Municipios	111.2	151.2	27.4	29
Participaciones	87	827	1384	1900
Comparación del porcentaje de Participaciones en relación con los impuestos propios				
1979 = 78.2 %	1980 = 546.9 %	1981 = 5051.1 %	1982 = 6551.7 %	
Ingresos por Diversos Conceptos (millones)				
	1979	1980	1981	1982*
Impuestos propios	111.2	151.2	27.4	29
Derechos	10.9	20.1	19.9	30
Productos	2.5	31.2	50	60
Aprovechamientos	20.1	55.2	57.2	24
Participaciones en Impuestos Federales	87	827	1384	1900
Subsidios del Gobierno Federal	19.2	36.6	89	120
Totales	250.9	1121.3	1627.5	2163
Dependencia de la Federación en Participaciones y Subsidios				
	1979	1980	1981	1982*
Participaciones	34.6 %	74 %	85 %	87.8 %
Subsidios	7.6	2.7	5.4	5.5
Totales	42.2 %	76.7 %	90.4 %	93.3 %
*Estimados				

FACTORES DE PROPORCION PARA LA DISTRIBUCION DEL FONDO GENERAL DE PARTICIPACIONES
(INCLUYENDO IMPUESTOS SUSPENDIDOS POR EL SISTEMA ALIMENTARIO MEXICANO)

(MILES DE PESOS)

	TOTAL DE PART LIQUIDADAS 1979	PARTICIPACIONES PETROLEO	IMPUESTOS A SUSPENDER	GASTOS DE ADMON	RECAUDACION S.A.M.	TOTAL 1979	RECAUDACION FEDERAL	RELACION DE FACTORES	FACTORES DE PROPORCION
AGUASCALIENTES	268'825		82'237	8'665	20'423	376'150	400,051'536	.009452	0.562145
BAJA CALIFORNIA	1,354'936		359'046	44'505	194'573	1,953'110	" "	.048821	2.9[illegible]65
BAJA CALIFORNIA SUR	194'756		47'278	5'395	43'944	291'363	" "	.007233	0.431147
CAMPECHE	140'527	250'000	96'653	3'798	1- 150'918	641'896	2- 651,789'707	.014581	0.867402
COAHUILA	1,332'407		104'466	47'736	30'005	1,514'667	400,051'536	.037832	2.251795
COLIMA	199'226		25'269	4'557	46'622	275'674	" "	.006891	0.409833
CHIAPAS	443'567	1,466'545	87'023	11'060	369'510	2,683'105	" "	.067059	3.991047
CHIHUAHUA	1,436'583		166'308	42'334	165'065	1,810'290	" "	.045251	2.691214
DISTRITO FEDERAL	14,816'184		627'890	293'637	--	15,737'911	" "	.393797	23.396768
DURANGO	462'356		43'954	13'641	77'859	597'210	" "	.014928	0.887822
GUANAJUATO	1,326'552		175'243	45'537	190'933	1,738'265	" "	.043451	2.5[illegible]191
GUERRERO	637'377		178'496	17'623	125'066	958'562	" "	.023961	1.4[illegible]49
HIDALGO	493'408		31'373	14'254	4'541	543'576	" "	.013588	0.[illegible]128
JALISCO	3,255'692		603'016	120'377	259'245	4,238'330	" "	.105945	6.300039
MEXICO	5,877'873		1,184'694	233'524	133'233	7,434'324	" "	.185831	11.[illegible]732
MICHOACAN	856'550		132'761	22'653	86'360	1,098'624	" "	.027462	1.[illegible]266
MORELOS	447'688		86'281	14'628	37'091	585'088	" "	.014625	0.[illegible]5
NAYARIT	225'307		31'369	5'103	193'501	455'280	" "	.011383	0.[illegible]36
NUEVO LEON	3,711'656		197'432	140'208	64'613	4,113'909	" "	.102834	6.115917
OAXACA	335'985		90'207	8'916	175'820	660'928	" "	.016521	0.[illegible]365
PUEBLA	1,425'715		182'365	51'700	105'992	1,765'672	" "	.044211	2.[illegible]791
QUERETARO	568'634		48'387	23'617	1- 30'563	697'101	2- 651,789'707	.017069	1.[illegible]56
QUINTANA ROO	164'546		66'843	4'514	14'524	251'127	400,051'536	.006277	0.373316
SAN LUIS POTOSI	591'636		47'174	13'576	58'030	712'516	" "	.017818	1.[illegible]902
SINALOA	1,143'058		270'659	38'114	488'647	1,944'678	" "	.048618	2.[illegible]3
SONORA	1,365'571		337'281	39'313	552'348	2,294'313	" "	.057350	3.410.14
TABASCO	425'048	3,972'567	141'377	12'195	224'522	4,776'409	" "	.119395	7.[illegible]860
TAMAULIPAS	1,244'569	105'700	133'621	37'541	241'609	1,763,420	" "	.044090	2.[illegible]000
TLAXCALA	228'608		19'617	6'900	6'782	261'907	" "	.006547	0.3[illegible]374
VERACRUZ	2,107'662	773'354	547'311	66'255	617'275	4,111'857	" "	.102793	6.112[illegible]63
YUCATAN	455'655		122'664	14'247	1- 123'257	716'023	2- 651,789'707	.016703	0.[illegible]606
ZACATECAS	268'131		46'314	5'418	56'648	376'511	400,051'536	.009411	0.559707
TOTALES	47,387'338	6,568'566	6,314'409	1,418'081	5,197'202	67,385'596	400,051'536	1.681416	100,000000

1- Recaudación de 1980 de Impuestos a suspender en apoyo al S.A.M.

2- Recaudación Tributaria del Gobierno Federal en 1981 solamente para comparación de la Recaudación de la llamada 1

ESTADO COMPARATIVO DE LAS PARTICIPACIONES POR EL FONDO GENERAL 1979 - 1980 (Miles de pesos)				
			DIFERENCIAS	
ENTIDAD	1979	1980	Absolutas	Relativas
AGUASCALIENTES	378,150	619,028	240´878	63.70
BAJA CALIFORNIA	1´953,110	3´197,374	1´244,264	63.71
BAJA CALIFORNIA SUR	291,363	476,977	185,614	63.71
CAMPECHE	391,896	955,394	563,498	143.79
COAHUILA	1´514,667	2´479,650	964,983	63.71
COLIMA	275,674	451,304	175,630	63.71
CHIAPAS	2´683,105	4´392,467	1´709,362	63.71
CHIHUAHUA	1´810,290	2´963,568	1´153,278	63.71
DISTRITO FEDERAL	15´737,911	25´764,264	10´026,353	63.71
DURANGO	597,210	977,661	380,451	63.70
GUANAJUATO	1´738,265	2´845,683	1´107,418	63.71
GUERRERO	958,562	1´569,248	610,686	63.71
HIDALGO	543,576	889,902	346,326	63.71
JALISCO	4´238,330	6´938,525	2´700,195	63.71
MÉXICO	7´434,324	12´170,596	4´736,272	63.71
MICHOACÁN	1´098,624	1´798,535	699,911	63.71
MORELOS	585,088	957,817	372,729	63.70
NAYARIT	455,580	745,820	290,240	63.71
NUEVO LEÓN	4´113,909	6´734,780	2´620,871	63.71
OAXACA	660,928	1´081,990	421,062	63.71
PUEBLA	1´768,672	2´895,456	1´126,784	63.71
QUERÉTARO	697,101	1´117,879	420,778	60.36
QUINTANA ROO	251,127	411,091	159,964	63.70
SAN LUIS POTOSÍ	712,816	1´166,932	454,116	63.71
SINALOA	1´944,878	3´183,948	1´239,070	63.71
SONORA	2´294,313	3´755,953	1´461,640	63.71
TABASCO	4´776,409	7´819,389	3´042,980	63.71
TAMAULIPAS	1´763,420	2´886,877	1´123,457	63.71
TLAXCALA	261,907	428,774	166´867	63.71
VERACRUZ	4´111,857	6´731,439	2´619,582	63.71
YUCATÁN	716,023	1´094,236	378,213	52.82
ZACATECAS	376,511	616,343	239,832	63.70
TOTAL	67´135,596	110´118,900	42´983,304	64.02

ESTADO COMPARATIVO DE LAS PARTICIPACIONES
POR EL FONDO FINANCIERO COMPLEMENTARIO
1979 - 1980
(Miles de pesos)

ENTIDAD	1979	1980	DIFERENCIAS Absolutas	DIFERENCIAS Relativas
AGUASCALIENTES	33,960	54,684	20,724	61.02
BAJA CALIFORNIA	36,360	58,422	22,062	60.68
BAJA CALIFORNIA SUR	28,080	45,157	17,077	60.81
CAMPECHE	34,080	54,924	20,844	61.16
COAHUILA	36,240	58,181	21,941	60.54
COLIMA	36,720	59,145	22,425	61.07
CHIAPAS	53,280	85,794	32,514	61.02
CHIHUAHUA	48,120	77,474	29,354	61.00
DISTRITO FEDERAL	47,400	76,146	28,746	60.65
DURANGO	40,440	64,813	24,373	60.27
GUANAJUATO	70,560	112,925	42,365	60.04
GUERRERO	49,440	79,523	30,083	60.85
HIDALGO	42,840	68,792	25,952	60.58
JALISCO	70,440	113,406	42,966	61.00
MÉXICO	75,600	121,605	46,005	60.85
MICHOACÁN	62,160	100,021	37,861	60.91
MORELOS	39,240	63,004	23,764	60.56
NAYARIT	39,840	64,089	24,249	60.87
NUEVO LEÓN	44,160	70,961	26,801	60.69
OAXACA	48,840	78,438	29,598	60.60
PUEBLA	65,520	105,328	39,808	60.76
QUERÉTARO	36,960	59,506	22,546	61.00
QUINTANA ROO	27,360	44,073	16,713	61.09
SAN LUIS POTOSÍ	48,240	77,353	29,113	60.35
SINALOA	48,120	77,232	29,112	60.50
SONORA	40,800	65,776	24,976	61.22
TABASCO	40,680	65,536	24,856	61.10
TAMAULIPAS	41,160	66,138	24,978	60.69
TLAXCALA	38,280	61´678	23,398	61.12
VERACRUZ	86,040	138,246	52,206	60.68
YUCATÁN	38,640	62,281	23,641	61.18
ZACATECAS	50,400	80,971	30,571	60.66
TOTAL	1´500,000	2´411,622	911,622	60.77

FACTORES DE APLICACIÓN
F.G.P
1980

ENTIDAD	%
AGUASCALIENTES	0.562145
BAJA CALIFORNIA	2.903565
BAJA CALIFORNIA SUR	0.433147
CAMPECHE	0.867602
COAHUILA	2.251793
COLIMA	0.409833
CHIAPAS	3.988840
CHIHUAHUA	2.691244
DISTRITO FEDERAL	23.396768
DURANGO	0.887823
GUANAJUATO	2.584191
GUERRERO	1.425049
HIDALGO	0.808128
JALISCO	6.300939
MÉXICO	11.052232
MICHOACÁN	1.633266
MORELOS	0.869803
NAYARIT	0.677286
NUEVO LEÓN	6.115917
OAXACA	0.982565
PUEBLA	2.629391
QUERÉTARO	1.015156
QUINTANA ROO	0.373316
SAN LUIS POTOSÍ	1.059702
SINALOA	2.891373
SONORA	3.410816
TABASCO	7.100860
TAMAULIPAS	2.621600
TLAXCALA	0.389374
VERACRUZ	6.112883
YUCATÁN	0.993686
ZACATECAS	0.559707
TOTAL	100.000000

FONDO GENERAL DE PARTICIPACIONES 1981 (Miles de Pesos)	
Fondo de Acuerdo a la Ley	13.000000 %
Participación Petróleo 1979 6´626,284 / 400,051,536	1.656358 %
Impuestos a Suspender I.V.A 6´314,409 / 400´051,536	1.578399 %
Gastos de Administración 1´418,081 / 400´051,536	0.354475 %
28 Estados con Impuestos a Suspender S.A.M. /79 4´886,164 / 400´051,536	1.221384 %
3 Estados con Impuestos a Suspender S.A.M. /80 311,038 / 651´789,707	0.047721 %
S U B T O T A L	17.858337 %
MENOS	
Participación Petróleo de 1978 2´792,066 / 289´787,898	0.963486 %
FONDO GENERAL DE PARTICIPACIONES	16.894851

FACTORES DE APLICACIÓN DEL FONDO GENERAL DE PARTICIPACIONES 1981	
AGUASCALIENTES	%
BAJA CALIFORNIA	0.561306
BAJA CALIFORNIA SUR	2.911767
CAMPECHE	0.433882
COAHUILA	0.869306
COLIMA	2.251808
CHIAPAS	0.412882
CHIHUAHUA	3.993090
DISTRITO FEDERAL	2.705385
DURANGO	23.337142
GUANAJUATO	0.889416

GUERRERO	2.578436
HIDALGO	1.424561
JALISCO	0.807018
MÉXICO	6.302441
MICHOACÁN	11.024066
MORELOS	1.632544
NAYARIT	0.888823
NUEVO LEÓN	0.678111
OAXACA	6.110890
PUEBLA	0.980061
QUERÉTARO	2.627436
QUINTANA ROO	1.024671
SAN LUIS POTOSÍ	0.373433
SINALOA	1.059374
SONORA	2.908207
TABASCO	3.453377
TAMAULIPAS	7.087332
TLAXCALA	2.621088
VERACRUZ	0.388382
YUCATÁN	6.102525
ZACATECAS	1.000883
ZACATECAS	0.560357
TOTAL	100.000000

CUADRO GENERAL DE PARTICIPACIONES Y 35% SEGUN CONVENIO DE COLABORACION ADMINISTRATIVAS CORRESPONDIENTES AL AÑO DE 1981

	FONDO GENERAL DE PARTICIPACIONES	FONDO FINANCIERO COMPLEMENTARIO	SUBTOTAL	FONDO DE FOMENTO MUNICIPAL	2% Y 3% ADICIONAL SOBRE EXPORTACIONES E IMPORTACIONES.	1% ADICIONAL SOBRE EXPORTACIONES DE PETROLEO CRUDO GAS NATURAL Y SUS DERIVADOS	SUBTOTAL	35%	TOTAL
AGUASCALIENTES	810'074	153'432	963'506	37'491	-	-	37'491	3'562	1,004'559
BAJA CALIFORNIA	4,173'015	81'543	4,254'558	20'051	26'112	73	46'236	161'903	4,462'697
BAJA CALIFORNIA SUR	625'845	138'876	764'721	33'868	421	-	34'289	6'663	[illegible]
CAMPECHE	1,303'024	117'524	1,420'548	28'766	823	225'817	255'406	7'599	[illegible]
COAHUILA	3,245'947	99'185	3,345'132	24'358	55'427	-	79'785	25'276	[illegible]
COLIMA	565'082	203'119	769'201	49'513	42'030	118	91'661	11'124	[illegible]
CHIAPAS	5,712'922	111'111	5,824'033	27'284	4'055	737	32'076	1'239	[illegible]
CHIHUAHUA	3,649'601	119'419	3,969'020	29'306	34'065	-	63'371	37'875	[illegible]
DISTRITO FEDERAL	33,692'273	60'495	33,752'768	-	-	-	-	212'772	[illegible]
DURANGO	1,276'069	136'456	1,412'525	33'394	-	-	33'394	12'101	[illegible]
GUANAJUATO	3,718'325	157'060	3,875'385	38'503	-	-	38'503	18'672	[illegible]
GUERRERO	2,055'505	138'558	2,194'063	33'951	33'421	-	67'372	8'784	[illegible]
HIDALGO	1,160'705	161'721	1,322'426	39'570	-	-	39'570	21	[illegible]
JALISCO	9,215'348	122'774	9,338'122	30'147	14'489	-	44'636	144'886	[illegible]
MEXICO	15,923'737	122'560	16,046'299	30'101	-	-	30'101	247'347	[illegible]
MICHOACAN	2,355'819	164'839	2,520'658	40'385	-	-	40'385	1'449	[illegible]
MORELOS	1,282'528	146'692	1,429'470	35'965	-	-	35'965	364	[illegible]
NAYARIT	979'727	178'464	1,158'191	43'573	-	-	43'573	38	[illegible]
NUEVO LEON	8,832'097	81'622	8,913'719	20'090	6'607	-	26'697	46'966	[illegible]
OAXACA	1,414'963	159'469	1,574'432	39'021	158	-	39'179	5'187	[illegible]
PUEBLA	3,794'400	150'783	3,945'183	36'972	-	-	36'972	-	[illegible]
QUERETARO	1,473'220	133'423	1,611'643	32'676	-	-	32'676	-	[illegible]
QUINTANA ROO	539'001	145'933	684'934	35'579	3'843	174	39'596	2'755	[illegible]
SAN LUIS POTOSI	1,527'225	169'600	1,696'825	41'519	-	-	41'519	20'441	[illegible]
SINALOA	4,236'574	116'926	4,353'500	28'696	2'506	-	31'202	20'884	[illegible]
SONORA	4,871'833	106'153	4,977'986	26'066	32'886	26	58'978	37'688	[illegible]
TABASCO	10,241'939	63'211	10,305'150	15'594	-	-	15'594	20'959	[illegible]
TAMAULIPAS	3,780'572	102'874	3,883'446	25'259	659'325	46,027	730'611	6'655	[illegible]
TLAXCALA	560'810	166'906	727'716	40'722	-	-	40'722	3,192	[illegible]
VERACRUZ	8,805'927	115'016	8,920'943	28'249	232'374	754'501	1,015'124	36'523	[illegible]
YUCATAN	1,444'989	132'751	1,577'740	32'505	1'885	3	34'393	-	[illegible]
ZACATECAS	795'203	197'735	992'938	48'297	-	-	48'297	963	[illegible]
TOTAL:	144,270'299	4,256'480	148,267'779	1,027'471	1,150'427	1,027'476	3,205'374	1,103'938	[illegible]

FONDO GENERAL DE PARTICIPACIONES 1982 PARA APLICAR A ENTIDADES CON COORDINACION EN DERECHOS (Miles de pesos)	
Fondo de Acuerdo a la Ley	13.000000 %
Participación Petróleo 1979 6´626,284 / 400´051,536	1.656358 %
Impuestos a Suspender I.V.A. 6´314,409 / 400´051,536	1.578399 %
Gastos de Administración 1´418,081 / 400´051,536	0.354475 %
28 Estados con Impuestos a Suspender S.A.M. /79 4´886,164 / 400´051,536	1.221384 %
3 Estados con Impuestos a Suspender S.A.M. / 80 311´038 / 641´789,707	0.047721 %
24 Estados con Impuestos a Suspender Por Reformas I.V.A. /80 159,931 / 651´789,707	0.024537 %
28 Estados con pasaportes / 79 73,857 / 400´051,536	0.018462 %
Incremento que señala la Ley de Coordinación	.500000 %
S u b t o t a l :	18.401336 %
M e n o s : Participación Petróleo de 1978 2´792,066 / 289´787,898	0.963486 %
FONDO GENERAL DE PARTICIPACIONES	17.437850 %

CUADRO RESUMEN DE PARTICIPACIONES POR ENTIDAD FEDERATIVA PARA 1982
(CON COORDINACION EN DERECHOS)

(Miles de Pesos)

ENTIDAD FEDERATIVA	F.G.P. 17.43%	F.F.C. 0.50%	F.F.M. 95%/2% + 50%/95% de 1%	2% y 3% Ad. Exp. e Imp.	50%/95%-1% Ad. Exp. Gas	TOTAL
AGUASCALIENTES	1,174'162	216'314	240'930	- - - - -	- - - - -	1,631'406
BAJA CALIFORNIA	6,090'951	114'963	128'861	29'208	83	6,364'066
BAJA CALIFORNIA SUR	907'612	195'795	217'639	393		1,321'439
CAMPECHE	1,818'449	165'692	1184'856	943	267'193	2,437'133
COAHUILA	4,710'422	139'835	156'525	66'411	- -	5,073'193
COLIMA	863'683	286'366	318'158	45'362	182	1,513'751
CHIAPAS	8,352'907	156'652	175'325	4'236	824	8,689'944
CHIHUAHUA	5,659'232	168'364	188'317	39'249	- - - - -	6,055'162
DISTRITO FEDERAL	48,817'567	85'289	- - - - -	- - - - -	- - - - -	48,902'856
DURANGO	1,860'516	192'381	214'586	- - - - -	- - - - -	2,267'483
GUANAJUATO	5,393'675	221'429	247'417	- - - - -	- - - - -	5,862 521
GUERRERO	2,979'954	195'342	218'162	40'375	- - - - -	3,433'833
HIDALGO	1,688'152	228'000	254'280	- - - - -	- - - - -	2,170'432
JALISCO	13,183'698	173'094	193'726	16'828	- - - - -	13,567'346
MEXICO	23,060'582	172 792	193'432	- - - - -	- - - - -	23,426'806
MICHOACAN	3,415'021	232'399	259'511	- - - - -	- - - - -	3,906'931
MORELOS	1,859'275	207'167	231'105	- - - - -	- - - - -	2,297'547
NAYARIT	1,418'500	251'609	280'000	- - - - -	- - - - -	1,950'109
NUEVO LEON	12,783'004	115'072	129'102	7'973	- - - - -	13,035'151
OAXACA	2,050'131	224'831	250'753	32	- - - - -	2,525'747
PUEBLA	5,496'176	212'581	237'577	- - - - -	- - - - -	5,946'334
QUERETARO	2,143'448	188'105	209'973	- - - - -	- - - - -	2,541'526
QUINTANA ROO	781'162	205'741	228'633	4'265	190	1,219'991
SAN LUIS POTOSI	2,216'041	239'117	266'798	- - - - -	- - - - -	2,721'956
SINALOA	6,083'504	164'850	184'398	2'905	- - - - -	6,435'657
SONORA	7,223'912	149'650	167'497	34'819	33	7,575'921
TABASCO	14,825'564	89'118	100'207	- - - - -	- - - - -	15,014'889
TAMAULIPAS	5,482'897	145'037	162'327	760'891	62'133	6,613'285
TLAXCALA	812'433	235'313	261'663	- - - - -	- - - - -	1,309'409
VERACRUZ	12,765'506	162'153	181'528	266'707	989'857	14,365'751
YUCATAN	2,093'687	187'160	208'876	2'403	5	2,492'131
ZACATECAS	1,172'177	278'779	310'338	- - - - -	- - - - -	1,761'294
TOTALES:	209,184'000	6,001'000	6,602'500	1,323'000	1,320'500	224,431'000

IV. Ensayo crítico del sistema nacional de coordinación fiscal

Para ubicarnos en el desarrollo de este apartado, debemos hacer nota que el Sistema Nacion al de Coordinación Fiscal cuya vigencia se inició el 1° de enero de 1980, aún cuando la ley relativa fuera publicada el 27 de diciembre de 1978, entrando en vigor su parte orgánica desde el 1° de enero de 1979, significa un cambio trascendente en el curso de las relaciones fiscales tal y como se venían efectuando con anterioridad, según participaciones específicas que recibían los Estados y Municipios de ciertos gravámenes exclusivos y especiales de la Federación.

Con anterioridad a este ordenamiento, las entidades participaban en forma específica de diversos gravámenes, los más relevantes, el de ingresos Mercantiles y los recursos naturales , el primero por la vía de convenios y los segundos por dispositivos de las leyes especiales que consignaban los tributos, pero ambas situaciones bajo un denominador común, el compromiso de las autoridades es tatales y municipales de no imponer gravámenes propios sobre dichos ramos.

Estos procedimientos, habían logrado en parte la uniformidad del sistema fiscal nacional, tal y como se había recomendado en las tres grandes Convenciones Fiscales Nacionales, pero no demostraban un eficiente desarrollo a nivel regional, con notorios desdequilibrios entre unas entidades y otras , con cierta confusión en el cobro y recaudación de determinados impuestos, que seguían duplicándose y triplicándose a nivel nacional, con apoyo en la facultad constitucional que en este sentido se concede a las tres órbitas de gobierno por la fracción IV del artículo 31 de la Carta Magna.

Así también, según se menifiesta en la exposición de motivos del ordenamiento expresado, era razón primordial de preocupación del Gobierno Federal el constante descenso de los ingresos de los Estados y Municipios respecto de la totalidad de los ingresos fiscales de la Federación, que había llegado en el año de 1978, conjuntamente de ambos niveles mo¿enores de gobierno, a una cantidad del 12.8% del iingreso brito fiscal nacional.

Consecuentemente, esta ley y el sistema diseñado a través de la misma. Llevaban implícitamente tres grandes objetivos: por una parte, uniformar el sistema fiscal nacional, a través de una coordiNacióneficiente que permitiera la aplicación del Impuesto al Valor Agregado, que entró en vigencia al mismo tiempo que el Sistema de Coordinación, con el que, en una modernización de la recaudación tributaria se suprimirían 28 impuestos federales que quedarían subsumidos en el I.V.A., y previa la aceptación de las entidades federativas (según estudios practicados sobre el particular) más de 450 impuestos estatales y municipales que pesaban sobre el comercio, la industria, la agricultura, la ganadería, y otras actividades productivas; como un segundo objetivo, se pretendía la necesidad de detener el proceso descendente de los niveles de ingresos de los Estados y Municipios respecto del ingreso bruto fiscal nacional, tratando de fortalecer las economías de las entidades federativas y de la mayor parte de los Municipios de la República, a través de un procedimiento de fórmulas matemáticas que mediante la supresión de las participaciones específicas, haría participar a cada una de las entidades federativas, mediante la composición de un factor matemático determinado, para la integración de un fondo general de participaciones que no sería en conjunto de ningún modo inferior al 13% de producto fiscal nacional, formado con la suma de todos los impuestos recibidos y recaudados en el año fiscal correspondiente por la Federación, y no solamente con los impuestos específicos participables en métodos preexistentes; y por último, por una parte, asegurar a los Municipios una recaudación mínima equivalente al 20% de las participaciones recibidas por los Estados de sus jurisdicciones, y por otra, apoyar igualmente a los Municipios mediante la creación de tres fondos, uno, de fomento municipal, integrado por determinados porcentajes manejados con principios económicos que revelaran una equitativa distribución; un segundo, por un porcentaje para aquellos municipios por donde se efectuaran maniobras de importación y de exportación, para compensar los impactos inflacionarios y los daños a los servicios públicos ocasionados por las maniobras aduaneras y de movimiento de mercancías en sus respectivas jurisdicciones; y un tercero, con un

mecanismo de porcentajes, sobre el Impuesto de exportación del petróleo y gas, para aquellos Municipios de donde se originaran las exportaciones del crudo o de gas, a fin de que igualmente se equilibrara en cierto modo la economía de los Ayuntamientos por los consiguientes impactos negativos que tradicionalmente y en términos inexcusables se ocasionan por la presencia del oro negro.

Además, al igual que como se había establecido por Decreto Presidencial en 1978, se integró un fondo financiero complementario manejado con ciertas proporciones a la inversa con el desarrollo regional, tomando en cuenta como factores importantes las inversiones de la Federación en materia educativa y los niveles de población de cada entidad federativa.

No es el caso, por escapar a las dimensiones de este trabajo, hacer un análisis detallado de los mecanismos matemáticos por los que, a través de las disposiciones originales de la Ley de Coordinación Fiscal y de sus sucesivas reformas, se determina el funcionamiento de estos cinco fondos, debiendo solamente señalarse aun cuando resulta benéfico este sistema en cuanto a que por una mayor canalización de recursos económicos trata de combatir los desequilibrios financieros regionales, en la práctica, con independencia de las observaciones que posteriormente se harán, ha venido a acusar injustas desproporciones en los modos y métodos de distribuir los ingresos fiscales de la República.

Resulta indudable, en primer lugar, que este brusco giro en las participaciones que la Federación daba a los Estados y Municipios, desnaturaliza el origen de las participaciones que solo venían siendo actos de justa compensación a las entidades federativas y Muinicipios, entregándoles específicamente determinados ingresos que por distintos renglones se generaban en sus territorios, pues al federalizarse los gravámenes sobre estas activiades, estos niveles de gobierno renunciaban, tácitamente en unos casos y en otros en forma expresa, a las facultades originarias que en materia impositiva les correspondían como atributos de su soberanía residual o autodeterminación política y financiera, en los términos de la Constitución General de la República o pacto federal; convirtiendo el nuevo sistema, por sus especiales formas

de operación, que pueden calificarse de ligeras, lo que eran derechos, histórica y jurídicamente motivados, en actos de gracia por parte de la Federación, socavando de raíz la esencia del Federalismo.

Ya se ha dicho y demostrado, la dependencia económica en que han devenido cada vez más las entidades federativas respecto del Gobierno Federal, hasta llegar a nievel superiores al 90%, lo que no es admisible dentro de una fórmula federada, pues es tanto como subordinar a los segundos niveles de gobierno, Estados y Municipios, del primer nivel o sea del Gobierno Federal.

Pero existen además otras observaciones de no menor relevancia que concurren a integrar un juicio crítico, con resultados negativos, por la adopción en nuestro país de este nuevo sistema, sin reflexionar seriamente las consecuencias que acarrearía.

Es cierto que la *Ley de Coordinación* al regular el sistema, establece que los Estados pueden adherirse o no al mismo, dentro del libre uso de su soberanía, pero también lo es, que no se les ha permitido libertad económica a las entidades federativas para adherirse, pues han concurrido razones poderosas para mediatizarlos a aceptar este sistema, similares a las que ya se habían presentado desde el año de 1972, cuando se cambió el procedimiento del Impuesto de Ingresos Mercantiles, de cuotas adicionales a una sola cuota federal con participación en porcentajes para las entidades federativas; esto es, si los Estados no se adherían al sistema y no aceptaban el Impuesto al Valor Agregado dejando vigentes en sus territorios todos aquellos impuestos que resultaban incompatibles con el I.V.A., se hubiesen duplicado los gravámenes, con notorios conflictos para la industria y comercio regionales, lo que hubiese desequilibrado la paz pública en aquellas entidades que no hubiesen aceptado la adhesión.

Así también, aun cuando la Ley dispone que los Estados que no se adhieran al sistema pueden seguir percibiendo las participaciones en los impuestos especiales consignados en el inciso 5° de la fracción XXIV del artículo 73 de la Constitución, debe subrayarse, que sería una participación simplemente teórica, porque la Federación al poner en vigor el Impuesto al Valor Agregado, derogó la totalidad de dichos

impuestos, y si no existen jurídicamente dichos gravámenes, ni menos aún son recaudados, no se advierte pues la libertad de los Estados para adherirse o no al sistema de coordinación, ya que coordinándose, tienen derecho a recibir la cantidad que corresponda a su factor matemático en el reparto del Fondo General de Participaciones, y si no se coordinan solamente se encontrarán ante la expectativa teórica de recibir unas participaciones que realmente no les pueden ser pagadas porque ya no existen jurídicamente los gravámenes que les pudieran dar origen. Si es bien conocida la penuria de los Estados frente a la Federación y si se les priva legalmente del derecho de participar específicamente de determinados ingresos en sus territorios, resulta incuestionable la ilegalidad del sistema por la vía de convenios, supuestamente libres en ejercicio de tan repetida soberanía estatal, pues se está utilizando un argumento de simples apariencias, pero que impide el libre ejercicio de la voluntad de las entidades federativas, ante circunstancias económicas que no les dejaron ninguna otra alternativa.

Lógicamente, las 31 entidades federativas tuvieron que adherirse al sistema nacional de Coordinación Fiscal, para no caer en notorios desequilibrios económicos que hubiesen trastornado su desarrollo, su equilibrio y hasta la paz social, sin tener mayor trascendencia para la adhesión, la del Distrito Federal, pues careciendo éste de autodeterminación, por constituir una Dependencia relativa de la Federación, en el propio texto de la *Ley de Coordinación* se dispuso que quedaba adherido al sistema por ministerio de Ley.

Aspecto muy importante, que ha sido soslayado en otros renglones de este estudio, es la injusta disposición que se tomó en relación con las participaciones de los impuestos del petróleo, injusta desde el momento de haber sido adoptada, por los términos en que las entidades federativas de explotación del crudo se vieron obligadas a aceptarlo, y que revela además para situaciones futuras, como la práctica lo ha evidenciado, que se trata de un procedimiento incongruente con una realidad y que por ende no puede resultar ni justo ni equitativo.

En efecto, resulta bastante para demostrar las anteriores afirmaciones, remitir a la lectura de los Anexos números 2 a los Convenios de

Adhesión al Sistema Nacional de Coordinación Fiscal, (aparecen publicados en el *Diario Oficial de la Federación* el 28 de diciembre de 1979), celebrados con las entidades federativas en donde se encontraba explotándose el petróleo en la época de la expedición de la Ley de Coordinación, en los que se fijó como requisito para tomar como base a fin de la aplicación de la fórmula matemática, no el 100% de las participaciones que tenían derecho a recibir los Estados, por los impuestos del petróleo, sino un porcentaje equivalente a los términos en que habían venido participando de los impuestos de producción al petróleo exportable, pero solamente sobre el 50% del total de los impuestos recaudados sobre el particular por la Federación, quedando de esta manera, injusta e inexplicablemente el otro 50% en poder exclusivo de la Federación, a pesar de que las Leyes relativas señalaban que tenían derecho a recibirlo las entidades federativas y los municipios sin consignar deducción de ninguna especie. Aun cuando este punto fue impugnado, discutido y controvertido por algunas de las entidades afectadas, tuvieron que suscribir los convenios bajo las bases dichas, ante la disyuntiva futura planteada por la Federación de la derogación de los impuestos al petróleo (como así sucedió), en cuya eventualidad no sólo no participarían del ya limitado porcentaje en los textos de los convenios, sino que no tendrían derecho a recibir participación alguna al desaparecer el gravamen federal del que venían siendo partícipes desde el año de 1926 en que lo instituyera el régimen del presidente Calles.

Pero si bien, desde aquí se advierte una incorrección del sistema por injusticia inmediata, el procedimiento adoptado debía traducirse posteriormente en inequitativa distribución, pues las entidades que suscribieron los convenios garantizaron al futuro la percepción de una participación por concepto de impuestos del petróleo, aunque en principio de manera limitada, más en forma indefinida para lo sucesivo, aún en la eventualidad de que no solamente se redujeran los índices de explotación del petróleo en sus respectivos territorios, sino que desapareciera en absoluto la explotación, como es lógico suponer que tendría que darse por tratarse de la explotación de un recurso no renovable.

Así pues, a pesar de los índices mayores o menores de explotación del crudo, se tomó en cuenta una cantidad, que resultaban injusta al iniciarse la plataforma matemática del reparto, por las razones ya indicadas, pero que se reflejó como un factor considerable en las fórmulas matemáticas, también injustamente para ejercicios fiscales posteriores, al grado que las entidades federativas que resultaron "favorecidas" con este procedimiento, han venido a destacar con muy elevados factores en la fórmula de distribución del fondo general de participaciones de 1980, 1981 y 1982, como es de inmediata observación en los cuadros que se anexan para su ilustración gráfica.

Así mismo, tenía que resultar indebido este procedimiento respecto de la explotación del petróleo, pues después de la vigencia de la Ley, por las políticas de expansión de la explotación del crudo en el territorio nacional surgieron nuevas entidades federativas con tan altos y mayores índices de explotación petrolera sin que por el cambio del sistema, tuviesen derecho a participar, aunque fuere en mínima parte, de la riqueza que originalmente les correspondía, pero que por virtud del pacto federal y para el progreso de la Nación, fuera delegada en favor del nivel federal. No puede ser más inequitativo un procedimiento que no toma en cuenta la existencia eventual y concurrente de factores, variables, contingentes por su propia naturaleza, que no pueden ser tratados con una fórmula fría de gabinete sino en todo caso con normas variables y obsecuentes a las circunstancias, para cumplir con uno de los atributos de la justicia, que es dar a cada quien lo que debe corresponderle.

Más si esto resulta incorrecto e injusto para una realidad patente en el territorio nacional, como es la explotación intensiva del petróleo y del gas, no puede dejar de ser menos alarmante para situaciones futuras de otras entidades federativas en donde en épocas no muy lejanas se tengan que explotar otros recursos naturales que en los términos del artículo 27 de la Constitución le corresponde directamente a la Nación (léase, Federación) tales como la minería, particularmente el uranio, que a pesar de su importancia, de su indudable riqueza y trascendencia en el futuro, con el procedimiento en la Ley de Coordinación Fiscal y sus correlativos

sistemas, dichas entidades que contribuirán en forma decisiva para la riqueza y el equilibrio económico nacional, no participarán en forma justa ni proporcionada a los términos en que concurran con esa riqueza, no obstante los posibles impactos negativos que se explotación pueda originar en sus territorios, sino únicamente tendrán derecho a participar con los mismos incrementos, al aumentarse por tal motivo los ingresos federales, en la misma forma que podrán hacerlo todas las entidades federativas de la República.

Las razones anteriores, por si solas, son plenamente convincentes y demostrativas de la adopción de un sistema que aún cuando aparentemente ha tenido resultados positivos, pues ha incrementado en forma notable los recursos económicos con que se ha dotado a las entidades federativas y a los Municipios y no obstante que ha logrado uniformar el sistema fiscal nacional, que se encontraba en caos desde los albores de la i9ndependencia, a pesar de esos logros, sus resultados negativos en contra de la esencia del federalismo son notoriamente mayores que sus ventajas, pues además de haber constreñido la autodeterminación económica de las entidades federativas y de los Municipios, los que por causas de indudable penuria se han visto obligados a convenir y adherirse al Sistema Nacional de Coordinación Fiscal, ha venido por otra parte, en forma por demás censurable para un sistema federal, a supeditar a los Estados y Municipios en el orden económico al gobierno federal, en porcentajes que desequilibran peligrosamente la estabilidad del federalismo y conllevan todas las consecuencias de una centralización como la que ahora se pretende combatir y reconsiderar.

Por si fueran pocos los anteriores argumentos, también cabe formular al sistema que se comenta, los siguientes:

Es un procedimiento teórica y prácticamente censurable en los sistemas federales, la existencia de subsidios, sobre todo de subsidios mayores, porque vienen a colocar a la parte subsidiada en una situación de subordiNaciónrespecto del organismo o del nivel subsidiante.

Este sistema de la *Ley de Coordinación Fiscal* ha sido calificado por técnicos económicos como un "sistema de subvenciones equivalentes",

o como un "subsidio en bloque" el que intentado ya en otros países, ha sido descartado por sus resultados negativos.

Económicamente, el federalismo se ha considerado que debe basar su política tributaria en lo siguiente:

a) Separación de fuentes de ingresos en cada una de las órbitas de poder;
b) Impuestos específicos para cada entidad o nivel de gobierno;
c) Mayor parte de ingresos propios para cada órbita de poder;
d) Gravámenes compartidos para generar lo que modernamente se ha denominado el "Federalismo cooperativo", sobre requisitos de determinadas bases: una sola recaudación, reducción de costos, aumento de ingresos generales y facilidades a los causantes; y
e) Subsidios mínimos de las entidades mayores a menores.

Dentro de estas argumentaciones, se ha estimado como una proporción ideal para el federalismo, que los ingresos propios de cada uno de los niveles de gobierno tengan un mínimo de un 75%, los ingresos compartidos un máximo de un 15%, y por último los subsidios un porcentaje que no exceda del 10%.

En este orden de ideas, es incontestable que el Sistema Nacional de Coordinación Fiscal, a pesar de sus aparentes bondades, como la uniformidad obligada del sistema fiscal nacional y la mayor canalización de recursos financieros a los Estados y Municipios como se ha argumentado con anterioridad, no alcanza ninguna de las notas esenciales ni de la política tributaria del federalismo ni menos aún de la proporción ideal que en términos económicos se debe establecer en un sistema federal.

Así podemos, informados en las teorías económicas aplicables, emitir las siguientes observaciones críticas al Sistema Nacional de

Coordinación Fiscal, tal y como se encuentra establecido en la *Ley de Coordinación* y su correlativa *Ley del Impuesto al valor Agregado*:

1°.- Consigna la existencia de pagos a los Estados y Municipios que deben estimarse del orden gracioso, como subsidios incondicionales, sin que los Estados y Municipios realicen actividades o concurran en términos económicos para merecer esas partidas que les van llegando en forma creciente, tal y como aumente el orden de los ingresos de la totalidad de los impuestos de la Nación.

2°.- Plena restricción a la libertad de política tributaria, porque las entidades federativas no tienen la menor intervención en los elementos esenciales de la implantación de los impuestos en los que participan, que son fijados unilateralmente por el Gobierno Federal, tales como las tasas, la base, el objeto, los sujetos, las exenciones, las deducciones, etc.

3°.- Recepción de recursos mucho mayores a los propios, pues como ya lo hemos demostrado, en algunos casos exceden del 93% entre lo que recauda la Entidad Federativay lo que recibe de la Federación, circunstancia que indudablemente supedita económicamente a un nivel de gobierno respecto del otro.

4°.- la cómoda situación de disponer de numerosos recursos para inversiones de sus respectivas entidades sin esfuerzos para cobrar y sin desarrollo ciudadano sobre la obligación tributaria ni menos aún con adecuados controles de recursos para estos ingresos. Sobre este particular, debe abundarse sobre la circunstancia de una grave trascendencia y que está afectando de raíz al Sistema Nacional de Coordinación Fiscal. Según lo podemos observar en el comportamiento de la recaudación de los dos impuestos de mayor importancia federal en los que participan las entidades federativas y Municipios, el IVA y los entonces impuestos sobre Producción y Comercio, (ahora de Producción y Servicios), en el año de 1980, el primero de los cuales recaudan las entidades federativas y el segundo la Federación; en total las entidades recaudaron por concepto de I.V.A. la cantidad de 110,380 millones y por el otro se recaudó la suma de 59,973 millones, lo que hace un total de 170,353 millones de pesos, de cuya última suma únicamente se entregó a las entidades por concepto

general de participación 96,575 millones de pesos, es decir, un 56.75% de la cantidad recaudada a favor de la Federación, inferior a la obtenida por cada una de las entidades, y en la mayor parte de éstas, con algunas excepciones, lo cual, además de convertir a las entidades federativas en recaudadoras de un impuesto exclusivamente federal y del cual se beneficia en su mayor parte la Federación, no estimula ni en términos absolutos ni en términos relativos a las entidades recaudadoras sobre todas aquellas gestiones que están efectuando para poner en práctica el sistema; esto es, a la postre, así como no estimula a los Estados para sus actividades de recaudación fiscal, y aun cuando los Estados reciban mayores recursos de los propios, lo que puede suceder recaudando o no, se cae en un sistema totalmente paternalista, en el aspecto económico y del que en definitiva resulta únicamente beneficiada la Federación.

5°.- Una definitiva supresión de impuestos totales (más de 450 entre estatales y municipales) lo que revela una mayor penetración de la Federación en las organizaciones y poderes regionales y una menor productividad de los sistemas locales;

6°.- Un proceso antidemocrático, porque para que corresponda un determinado sistema a las bases de la democracia, debe ir de abajo para arriba y en el caso nos encontramos con un procedimiento que llega a la inversa, de arriba para abajo;

7°.- Un crecimiento del Poder Federal en detrimento de los poderes locales, lo que por obvio no amerita mayores comentarios, y

8°.- Una mayor dependencia económica de los Estados y Municipios respecto de la Federación, como se ha repetido y demostrado hasta la saciedad.[39]

A través de todas estas consideraciones, advertimos la impropiedad del Sistema Nacional de Coordinación Fiscal, lo que nos condiciona a la búsqueda de nuevas fórmulas que sean congruentes con la esencia del federalismo; no estamos en contra de la coordinación, sino censuramos el sistema adoptado por todas y las múltiples consecuencias que se han señalado y demostrado; coincidimos plenamente con la necesidad de una coordiNaciónadecuada, de un orden metódico de los

[39] Benjamin Retchkiman, *op. cit.,* págs..24, 25, 26, 27 y 28.

niveles de gobierno en materia fiscal para adecuarlos a un equilibrio que se acerque cada vez más al ideal del federalismo, y a la autenticidad del "federalismo cooperativo", fórmula que va reclamando la evolución moderna, y que ha sido plenamente demostrada por especialistas como Atchabahian, Tripathy y Hensel, pues con este sistema, con una coexistencia y correcta distribución de los poderes tributarios entre los tres niveles de gobierno, además de obtenerse una adecuada coordinación, se respetarán las notas esenciales del federalismo que tan identificado se encuentra con nuestra idiosincrasia, con nuestra historia y nuestro sentido de la libertad democrática.[40]

V. Alternativas de solución

Los planteamientos desarrollados, informados en nuestra historia tributaria, en la transformación de nuestras instituciones jurídicas, en la opinión de los más destacados estudiosos sobre la materia, y en nuestros personales análisis y reflexiones sobre la realidad fiscal del país, nos permiten ya establecer algunas premisas básicas para sugerir la adopción de procedimientos y toma de decisiones pertinentes a fin de resolver el problema fundamental en lo económico de nuestro federalismo, consistente no solo en la inequitativa distribución de los ingresos a nivel nacional, sino fundamentalmente en la ruptura del equilibrio de la fórmula federal, pues las entidades menores, Estados y Municipios, aún con las bien intencionadas decisiones pero equivocados procedimientos que se han tomado para fortalecer el federalismo, han quedado supeditadas a la tercera órbita gubernamental, la Federación, situación que no permite el desarrollo regional y que al favorecer la concentración de los recursos financieros en la capital de la República, crea problemas cada vez de mayor magnitud y de más difícil solución.

Estamos conscientes que la fórmula federal, no es más que la unidad en la pluralidad, que debe obedecer a las notas básicas de la autodeterminación de cada uno de los entes que integran el sistema

[40] Adolfo Atchabahian, "Federalismo y Tributación" publicado en *Revista del Tribunal Federal de la Federación*, 5°. Núm. Extraordinario, México, 1971, págs.. 138, 145 y 150.

federal, tanto en lo político como en lo económico y que el desequilibrio de una de estas notas consubstanciales a esta forma de gobierno, afectará indefectiblemente a las otras.

Debemos tener presente, que la correcta distribución de los ingresos fiscales de la Nación, no bebe ser producto de disputas de competencias, sino de racionalización de las mismas, pues parafraseando a Dromi, la cuestión no estriba en darle más recursos a la Federación o más a los Estados y a los Municipios, sino en esencia más al país, con la conciencia de que en una coexistencia armónica de los entes de gobierno puede consolidarse la unidad nacional, desde y hacia todos los rincones de nuestro territorio.[41]

Así, hemos constatado que la inicial distribución de competencias, originarias para los Estados y delegadas para la Federación, combinadas con la interpretación de las facultades implícitas y las concurrentes, cuando menos en materia fiscal, han sido fuente permanente de disputas competenciales, permitiendo, por una parte, las implícitas, la ampliación y expansión de las facultades de la Federación, y las concurrentes, la duplicidad, triplicidad y hasta multiplicidad de gravámenes que significaron taxativas para nuestro desarrollo industrial y comercial.

Por otra parte, tenemos la clara convicción de que cuando se ha acudido a reformas constitucionales en materia tributaria, ha sido siempre para ampliar las facultades de la Federación, lo que lógicamente ha venido a disminuir las esferas de atribuciones estatales y municipales.

Esto es, los sistemas constitucionales que han regido en nuestra Nación, independientemente de las circunstancias históricas que los hubiesen condicionado, han creado caos o anarquía fiscal, afectando en forma definitiva el equilibrio del pacto federal al subordinar financieramente a los Estados y Municipios respecto de la Federación.

Igualmente, los procedimientos instrumentados sobre la base de convenios, y a la fecha mediante la adhesión al Sistema Nacional de Coordinación Fiscal, aún cuando han logrado los tres objetivos que principalmente motivaron la creación de éste, (uniformidad del sistema

[41] José Roberto Dromi, *Federalismo y Municipio*, edición de la Universidad de Mendoza, Argentina, 1980, págs. 13 y 14.

fiscal y aseguramiento de la distribución de recursos a los Estados y a los Municipios para evitar su descendente proporción de ingresos frente a la órbita federal), pugnan contra las técnicas económicas en materia tributaria, pragmáticamente se encuentran sancionadas por las injusticias que han quedado subrayadas, y, más que nada, han acelerado el proceso de centralización financiera, al supeditar casi totalmente a las entidades menores en lo económico del Gobierno Federal.

Estos antecedentes nos sugieren cambiar nuestro sistema competencial fiscal, ante lo incorrecto del adoptado; los resultados no pueden ser más obvios; estimando pertinente acentuar, que si los presupuestos de la Federación son cada vez más crecidos y los presupuestos estatales y municipales cada vez menores en relación con aquellos, es porque la Federación apoya a las autoridades regionales en lo que éstas deberían efectuar por sus propios recursos, y por otra parte las autoridades locales no pueden cubrir esas necesidades porque la mayor parte de los impuestos se han canalizado hacia la órbita federal.

Son exactas en este sentido las consideraciones de Farías Hernández, cuando dice: "Si bien es cierto que el presupuesto de la Federación es muy alto, es porque en muchas ocasiones ayuda a las entidades federativas y autoridades municipales dado lo reducido de su erario, en gastos que en estricto sentido deberían corresponder a ellos, y con ello se ve obligado a recurrir a una mayor recaudación. Claro está que esto viene a ser un círculo vicioso, pues los Estados y Municipios no tienen para sufragar convenientemente ciertos gastos públicos porque los impuestos sobre las materias más importantes pertenecen a la Federación".[42]

Es una realidad adicional que no podemos ignorar, que a pesar de los notorios incrementos que la Federación ha canalizado por el Sistema Nacional de Coordinación Fiscal hacia los Estados y Municipios, siguen resultando insuficientes para la atención de necesidades primarias, por lo que la Federación tiene que acudir adicionalmente a la atención de esas necesidades, por diversos procedimientos de transferencias y desconcentración de recursos, como el CUC, el PIDER, la creación

[42] Urbano Farías Hernández, *op. cit.,* pág. 94.

de múltiples fondos de apoyo estatales o municipales a través de fideicomisos u otras operaciones, así como también por los convenios de la CoordiNacióndel IMSS-COPLAMAR.

Todas estas acciones de la Federación, de rubricación fundamentalmente económica, implican indudablemente una mayor penetración en los ámbitos regionales en demérito de las autoridades locales, y no debe omitirse sobre este particular, las intervenciones que por su parte realizan los grandes organismos paraestatales del sector federal, como el Instituto Mexicano del Seguro Social, el ISSSTE, el INFONAVIT, las Coordinaciones de Puertos, PEMEX, etc.

Estas funciones, que por causas de penuria, los Estados y Municipios han venido delegando de hecho a la Federación, han condicionado al Gobierno Federal para incrementar cada vez más sus presupuestos, y consecuentemente para la atención de éstos, explica la expansión impositiva que pueda proporcionar a la Federación la posibilidad de cubrir los gastos correspondientes.

No debe extrañarnos pues la federalización de los impuestos, si al margen de la Constitución se han ido federalizando los servicios públicos que corresponden a los Estados y a los Municipios, desorbitando de esta manera al Gobierno Federal de otras tareas fundamentales que por razón de su estructura se le encuentran encomendadas.

Así pues, si queremos redistribuir los ingresos hacia los niveles locales en forma equitativa y adecuada, debemos hacerlo con la conciencia clara, de que esta devolución, si así puede llamársele, conlleva el ejercicio honesto y responsable por parte de las autoridades regionales de las obligaciones que les competen en sus respectivas jurisdicciones.

No es una novedad el que ahora se califique como incorrecto el complicado sistema de competencias que nos rige y ha regido en materia fiscal, como tampoco lo es que deba modificarse para hacerlo más congruente con la realidad nacional.

Si las competencias, llámense originarias o delegadas, implícitas o concurrentes, exclusivas, limitadas o ilimitadas, autorizadas o prohibidas, no han sido positivas en la evolución fiscal mexicana,

deben lógicamente cambiarse y adoptarse los criterios que respondan adecuadamente a nuestras necesidades jurídico-políticas.

Santo Tomas de Aquino y Montesquieu subrayaban que las leyes y las instituciones no deben cambiarse a menos que los inconvenientes de los cambios se compensen por el bien común que se persigue, sosteniendo el célebre autor *Del Espíritu de las Leyes*: "Un Estado puede cambiar de dos maneras; por reforma de la Constitución y porque la misma se corrompa. Cuando cambia la Constitución, conservando sus principios, es reforma, es corrección; cuando pierde sus principios es que degenera, cambio es corrupción."[43]

Pensamos, al igual que otros publicistas que nos han precedido, que debemos suprimir las facultades implícitas en materia fiscal, porque han permitido la expansión de la órbita federal, como se ha demostrado, en detrimento de los Estados y Municipios; y suprimir las facultades concurrentes, porque han provocado el caos fiscal, que ahora, aunque con los inconvenientes ya citados, se ha tratado de corregir con el Sistema Nacional de Coordinación Fiscal.

Para ello, se impone una reforma constitución al que, sin alterar la esencia de los principios de nuestro federalismo, es decir, la coexistencia de órdenes de gobierno coordinados en sus respectivos ramos pero subordinados únicamente a la norma fundamental, establezca un sistema de facultades expresas para cada uno de los órdenes de gobierno en materia fiscal, a fin de obtener el equilibrio tributario que se ha dejado consignado en apartados anteriores, a través de los siguientes principios básicos: En primer lugar, la separación de fuentes de ingresos en cada una de las órbitas de poder, con una mayor parte de ingresos propios para cada uno de los entes del pacto federal; y en segundo término, impuestos especiales para cada entidad o nivel de gobierno, compartidos con las otras dos autoridades, haciendo realidad la moderna concepción económica del federalismo, calificada como federalismo cooperativo.

Al sugerir estas reformas constitucionales, nos apoyamos en aquellas que ya habían sido propuestas, aunque tal vez no coincidentes con nuestros objetivos: den las conclusiones de la Primera Convención

[43] Montesquieu, *Del Espíritu de las Leyes*, edición Porrúa, México, 1977, pág. 114.

Nacional Fiscal de 1925, en la autorizada opinión del constitucionalista Lanz Duret en 1931, en las conclusiones de la Segunda Gran Convención Nacional Fiscal de 1932, en la iniciativa de reforma constitucional presentada al Congreso de la Unión en 1936 por el General Lázaro Cárdenas (que inexplicablemente fuera rechazada y desnaturalizada), en las conclusiones de la Tercera Convención Nacional Fiscal de 1947, y en las múltiples opiniones que han quedado transcritas en este ensayo de diversos estudiosos en la materia, sobre la necesidad de la adecuación de las normas constitucionales a las necesidades del país, y la imperiosa circunstancia de frenar la centralización financiera que ha venido estrechando cada vez más los cauces de nuestro federalismo.

Si bien, el procedimiento ortodoxo sería la adopción de una profunda transformación a nivel constitucional, que simplifique y clarifique los ámbitos de competencias fiscales, no obstante, para no pecar de rigurosos sobre este renglón, y a pesar de inclinarnos manifiestamente por modificaciones básicas a la Constitución, trataremos de proponer algunas otras soluciones al margen de las enmiendas constitucionales.

En estas condiciones, se sugieren las siguientes alternativas de solución:

alternativa "a"

Modificar los siguientes artículos de la Carta Magna:

1.º El artículo 31 en su fracción IV, adicionándolo en el sentido de que la obligación tributaria será en los ámbitos y términos que disponga la propia Constitución, con lo que se elimina la posibilidad de la concurrencia impositiva.

2.º El artículo 73 en su fracción VII, adicionándolo con un párrafo, precisando que las contribuciones que se establezcan deben ajustarse a lo prevenido en el propio texto constitucional. De esta manera, de una buena vez, se suprimen las facultades implícitas en materia fiscal, y sus posibles interpretaciones tanto a nivel doctrinal como jurisprudencial.

3.º La fracción XXIX del propio artículo 73, consignado como facultad exclusiva de la Federación, el establecimiento de los tributos sobre el comercio exterior, sobre el aprovechamiento y explotación de los recursos naturales comprendidos en los párrafos 4° y 5° del artículo 27, sobre instituciones de crédito y sociedades de seguros, sobre servicios públicos concesionados o explotados directamente por la Federación, sobre la renta, sobre nóminas, y sobre vehículos nuevos, así como los derechos, productos y aprovechamientos que legalmente les correspondan. En esta modificación , para hacer una realidad el federalismo cooperativo, debe consignarse que salvo los impuestos del comercio exterior y de servicios públicos de la Federación que serán del privativo aprovechamiento del Gobierno Federal, tal y como corresponde a la fórmula pura del federalismo original, la Federación tendrá obligación de participar a Estados y Municipios de los demás impuestos mencionados, en los porcentajes y términos que se fijen en las leyes secundarias, así como también en su caso, de los productos de los recursos naturales cuando su explotación se realice directamente por el Gobierno Federal.

4.º El artículo 115, particularmente en lo que se refiere al enunciado y a la fracción II, estableciendo por separado y den forma clara, las órbitas atributivas, por una parte de los Estados, y por otra de los Municipios. A este respecto, se sugiere la exclusividad en favor de los Estados, de los siguientes impuestos: al Valor Agregado, a la producción y servicios, a la tenencia de vehículos, a la elaboración y expendios de bebidas alcohólicas, sobre instrumentos públicos, operaciones contractuales y remates, sobre transmisión de dominio de bienes inmuebles y derechos reales, sobre adquisición de capitales, sobre el ejercicio de profesiones y oficios lucrativos, y sobre los servicios públicos concesionados por las propias entidades, como así también los derechos, productos y aprovechamientos que deban corresponderles. En este apartado, dada la necesidad ya evidenciada de la uniformidad fiscal nacional y lograda por el Sistema Nacional de Coordinación, debe consignarse, en función de la concepción moderna del federalismo cooperativo, que los Estados aplicarán para su recaudación las leyes federales, sobre los impuestos al

valor agregado, a la producción y servicios y a la tenencia de vehículos, de los que deberán participar a la federación y a los Municipios en los términos que establezcan las propias leyes.

Por lo que toca a los Municipios, se deberán establecer como propios y exclusivos, los siguientes impuestos: predial urbano y rústico, espectáculos y diversiones públicas, sacrificio de ganado, anuncios, bardas, y banquetas, juegos permitidos, y sobre los servicios públicos que se otorguen por las autoridades municipales, como igualmente los derechos, productos y aprovechamientos que le competan, consignándose la obligación de las autoridades municipales de hacer partícipes a los Estados en los que se encuentren ubicados, de los porcentajes que se establezcan en las leyes estatales correspondientes.

5.º El artículo 117, suprimiendo por obsoleta la fracción IX del mismo, y de igual manera la fracción I del artículo 118; y por último,

6.º El artículo 124 para el efecto de una adición en el sentido de que las facultades de la Federación y de los Estados, estarán sujetas en materia fiscal a lo que la propia Constitución señala.

Toda vez que con estas proposiciones algunos de los impuestos exclusivos de los Estados, por provenir de leyes federales, (IVA, producción y servicios, tenencia y uso de vehículos), por razones de uniformidad tendrían que determinarse y fijarse por el Congreso de la Unión; a fin de responder a las críticas que pudieran hacerse sobre este particular, mismas que ya hemos formulado en lo tocante a la federalización de los impuestos como consecuencia de la Ley de Coordinación Fiscal y de la Ley del Impuesto al valor Agregado, recogiendo al respecto una de las sugerencias de la Primera Gran Convención Nacional Fiscal de 1925, sugerimos la modificación del artículo 131, con una adición para que, anualmente, se efectúe una Reunión Nacional de Funcionarios Fiscales en la que estén representadas todas y cada una de las entidades federativas, además de la Federación, y que sea este órgano, colegiado, de integración democrática y representativa a nivel nacional, quien discuta y proponga al Ejecutivo Federal la naturaleza, objeto, sujetos, tasas y demás requisitos de los impuestos de que se trate.

Así también, para el mismo objetivo, se siguiere la modificación del artículo 72 inciso h), consignando un procedimiento para que al recibir la Cámara de Diputados la iniciativa de ley sobre aquellos impuestos exclusivos de los Estados, pero de efectos compartidos con las otras dos órbitas de poder, la circule antes de su discusión, a las Legislaturas de los Estados a fin de tomar en cuenta sus opiniones que deberán ser expresadas en un término perentorio, y del artículo 76 que consigna las facultades exclusivas del Senado, para adicionarle una fracción, al efecto de que esas leyes impositivas de tributos exclusivos de los Estados, solo puedan aprobarse con una votación mínima de las dos terceras partes de los senadores, los que como fiel del equilibrio federal en el sistema bicameral, son representativos, para este caso en la Cámara Revisora, de cada una de las entidades federativas.

En este sistema de facultades expresas, tiene la ventaja que excluye las posibilidades de interpretaciones extensivas que pudieran afectar la distribución de los ingresos a nivel nacional; por otra parte, dados los tributos que se trasladan a los Estados y que ya han sido manejados, por su comportamiento económico aumentarán considerablemente los ingresos de los Estados y Municipios, pero con el ejercicio de responsabilidades de las autoridades estatales y municipales, con lo que si bien, aparentemente se disminuyen los ingresos de la Federación, a la postre el presupuesto Federal, propiamente no resulta afectado, pues las entidades federativas, con plena autosuficiencia económica, vendrían recibiendo como ingresos propios, cantidades similares a los mismos términos en que ahora reciben tanto por las participaciones del Sistema de CoordiNacióncomo por las otras partidas que por ayudas económicas, subsidios y servicios directos, se ve obligada a prestar la Federación a las autoridades regionales.

Lo anterior, y con un manejo hábil de los datos económicos relativos, vendría a darnos los siguientes resultados:

a) Ingresos propios mayores para cada uno de los entes de gobierno, sin que exista penetración de una órbita sobre la otra.

b) Ingresos compartidos que, en un inteligente sistema de porcentajes de las participaciones recíprocas, podrían compensarse

casi totalmente de una órbita a otra, viviendo así un auténtico federalismo económico y cooperativo.

c) Autosuficiencia y autodeterminación económica entre las partes del pacto federal.

Más aún, tendríamos que sugerir, por un principio de justicia, otra reforma adicional, consistente en la obligación de la Federación de compartir con los Estados y Municipios, los productos provenientes de la explotación directa o indirecta de los recursos naturales, de acuerdo con un procedimiento que en forma tripartita se puede consignar, primero con una adición al artículo 27 de la Carta Magna, y después con la expedición de una ley reglamentaria de dicha adición; este procedimiento vendría a hacer congruente la realidad eventual y contingente de la explotación de los recursos naturales, con una justa participación que en ellos deban tener los Estados y Municipios en donde se encuentren ubicados.

En resumen, a través de las reformas que se sugieren en esta alternativa, quedarían claramente delimitadas a nivel constitucional las siguientes competencias fiscales:

I) Facultades exclusivas de la Federación, en los casos de los impuestos al comercio exterior y a los servicios públicos concesionados por la Federación.

II) Facultades compartidas entre la Federación, los Estados y los Municipios de impuestos federales, como en los casos del impuesto sobre la renta, de los impuestos de nóminas, de recursos naturales y los otros mencionados. No está de más significar en este renglón, que no es una innovación en el derecho constitucional moderno la reserva del impuesto sobre la renta para la órbita federal, pues tal situación se viene dando en el sistema constitucional norteamericano de acuerdo con una enmienda constitucional del año de 1913.[44]

III) Facultades impositivas de orden exclusivo para los Estados, de los impuestos expresamente determinados y que ya han quedado relacionados.

IV) Facultades impositivas compartidas de los Estados con la Federación y los Municipios, respecto de los impuestos formalmente

[44] Urbano Farías Hernández, *op. cit.,* pág. 83.

federales, pero material y democráticamente fijados para ser de exclusiva recaudación estatal.

V) Facultades impositivas exclusivas de los Municipios, mismas que ya han quedado explicadas, con la obligación de compartir ingresos con los Estados en los términos de las leyes relativas.

VI) Derechos de participación de Estados y Municipios en los productos de los recursos naturales de la Nación que se exploten en sus respectivos territorios, en forma directa o indirecta por la Federación.

Creemos que de lograrse la aprobación de estas modificaciones, con las adecuaciones que fueren necesarias (en el entendido que no nos asiste rigidez en cuanto a que sean precisamente los artículos constitucionales sugeridos los que deban ser reformados, sino queremos dejar constancia de que, para el caso, lo importante y trascendente son las ideas, cualesquiera que sean a la postre los preceptos que se determine modificar), se podrán obtener, además de los objetivos ya logrados por el Sistema Nacional de Coordinación Fiscal, esto es la uniformidad del sistema fiscal, evitar la multiplicidad de impuestos sobre las mismas fuentes de origen de los ingresos, y mayores recursos a las entidades federativas y Municipios, así también se podrán eliminar las consecuencias negativas de dicho sistema, proporcionando una justa distribución de ingresos entre las tres órbitas de gobierno, responsabilizando a las autoridades locales con las obligaciones que directamente les correspondan, estimulándolas para sus procesos de recaudación ya que se tratará del cobro de impuestos propios, y se logrará su indudable autosuficiencia y autodeterminación económicas, haciendo una realidad en el medio mexicano, la esencia federalista.

alternativa "b"

Aún cuando se trataría de un procedimiento al margen de las competencias fiscales, tal y como las establece la Constitución vigente, como viene sucediendo con el Sistema Nacional de Coordinación Fiscal, podría intentarse por la vía de convenios, el traslado a los Estados y

Municipios de los impuestos al valor agregado, de producción y servicios y de tenencia o uso de vehículos, dejando a dichos niveles de gobierno locales, según los términos que convencionalmente se estipulen, la recaudación total de dichos tributos, con la obligación, una vez deducidos los gastos de administración correspondientes, de participar determinados porcentajes a la órbita federal; asimismo, puede convenirse la recaudación por los Estados del impuesto sobre la renta, (en su totalidad y no solamente al global de causantes menores), y el de nóminas, otorgando a Estados y Municipios, porcentajes equilibrados de participación en estos otros gravámenes.

Este procedimiento tiene el inconveniente que nuevamente hace caer en las deficiencias de los convenios, en las que no puede haber espontaneidad en la manifestación de las voluntades de las partes contratantes, por las circunstancias económicas de que no puede discutir en el mismo orden de libertad el que tiene más que el que tiene menos, los iguales con los desiguales, y por consecuente resultan forzadas e incongruentes las conclusiones de los respectivos convenios.

Así también resultaría un sistema marginado de la Constitución, como una continuación del complicado y difícil marco de competencias fiscales que subsiste en el país, por lo que a la postre, solo sería un paliativo de una situación que por su gravedad amerita serias y profundas transformaciones.

En esta alternativa, habría que sugerir como adición a la misma, y por los posibles desequilibrios económicos que pudieran darse entre los recursos de las diferentes entidades federativas, el manejo de un fondo complementario para compensar los desarrollos regionales, y por otra parte, indudablemente también, las modificaciones que requiera la *Ley de Coordinación Fiscal*, para que las entidades federativas y los municipios compartan los productos de los recursos naturales que se exploten por la Federación y que existan en sus territorios.

alternativa "c"

Continuar con el Sistema Nacional de Coordinación Fiscal tal y como se encuentra establecido, pero aumentando los fondos generales de participaciones y financiero complementario, de tal manera que constituyan cuando menos el 25% de los ingresos fiscales de la Federación, pero para corregir los factores de las entidades que iniciaron la plataforma económica con la explotación del petróleo, se deben suprimir en las fórmulas matemáticas las influencias de los ingresos petroleros del año de 1979, trasladando estos a una reforma de la ley de CoordiNaciónpara que se reciban, en la forma justa que corresponda y de acuerdo con los niveles de explotación, para el caso del petróleo, o de otros recursos, a través de productos, mediante una comisión tripartita integrada por la Federación, por Petróleos Mexicanos, y por las entidades interesadas, la que deberá fijar anualmente el porcentaje en que participarán proporcionalmente los Estados y Municipios con su contribución a la Nación en la explotación de los recursos del subsuelo de sus respectivos territorios.

* * *

No escapa a nuestra observación que, con la salvedad de la alternativa "C", en las dos primeras alternativas propuestas, tanto la de reforma constitucional como la de los convenios, para la funcionalidad de cualquiera de ellas se hace necesaria una radical reforma de la Ley de Coordinación Fiscal, por una parte, para suprimir las fórmulas participativas de todos los ingresos de la Nación de acuerdo con lo factores matemáticos que se mencionan en la misma, dejando en vigor toda la regulación orgánica que ha sido de resultados bastante positivos, complementando únicamente las facultades de los organismos de coordiNaciónpara los efectos del manejo adecuado de cualquiera de los sistemas que se proponen y que en definitiva sea aprobado, y particularmente por lo que se refiere a los renglones de compensación en las participaciones recíprocas, y a los efectos de los impuestos que

tengan en su composición repercusiones en más del territorio de una entidad federativa. Asimismo, por otra parte, debe hacerse la necesaria adecuación a las leyes impositivas que de una u otra forma se podrían trasladar en exclusividad y en forma compartida a los Estados y a los Municipios.

Por último, como una fórmula correspondiente al sistema federal, puede manejarse en cualquiera de las tres alternativas, la creación de un fondo, similar al adoptado en los Estados Unidos de Norteamérica, bajo el nombre de "Plan Pechman-Heller", consistente en una sobre cuota del 2% adicional sobre el impuesto bruto del impuesto sobre la renta, con el cual se puede constituir un fideicomiso, esto último para evitar la intervención de la Federación que podría supeditar en alguna forma a las otras dos entidades, a fin de que sea el fiduciario quien lo distribuya entre las entidades de la República, en proporción a sus niveles de población, con lo que, como ya se ha experimentado en el vecino país, se hace una justa redistribución de la riqueza nacional, pues los Estados ricos apoyan económicamente a las entidades de menores recursos económicos pero de grandes índices demográficos.

Pensamos que las alternativas propuestas, no agotan el margen de posibilidades de encontrar nuevos caminos de solución, pero de lo que sí estamos seguros, es que debe tomarse ya una decisión, al nivel que corresponda, para poner remedio a la situación que actualmente se vive y que no es posible continuar en la República Mexicana, pues se han desnaturalizado con los procedimientos adoptados en el pasado y principalmente con los vigentes, las notas fundamentales del federalismo que quedaron subrayadas desde el principio de esta monografía: la descentralización política y la necesaria autosuficiencia y autodeterminación económica de los Estados y Municipios.

Epílogo

La realidad fiscal del país (desigual distribución de ingresos entre las tres órbitas de gobierno, supeditación económica de los Estados y Municipios

a la Federación, centralización tributaria impropia de nuestra fórmula federal), es consecuencia, entre otras causas del conflictivo sistema competencial consignado en nuestro régimen constitucional vigente, situación que puede considerarse agravada, con los procedimientos adoptados a partir de 1980 con el Sistema Nacional de Coordinación Fiscal.

Las fórmulas propuestas en este trabajo, inducen a la convicción de una profunda reforma, que permita resolver, con medidas adecuadas, principalmente desde el nivel constitucional, el sistema de competencias, adoptando caminos adecuados de redistribución de las mismas para que a su vez se traduzcan en redistribución de ingresos que responda a la esencia de nuestro Federalismo.

Reiteramos que el mejor de los procedimientos que podemos seguir, es corregir de raíz las causas del problema, que radican en el sistema que desde los inicios de nuestra República Federal se han venido ejerciendo, traducido en un complejo orden de competencias a través del texto constitucional, de sus interpretaciones doctrinales y jurisprudenciales.

En propiedad, tratándose de un sistema federal, sostenemos con Hauriou, que puede modificarse sin cambiar la esencia federalista dicho sistema de competencias, pues es nota esencial de un Estado Federal, "tener competencia para determinar su propia competencia".[45]

Aún cuando en el estudio se sugieren dos alternativas que no entrañan reformas constitucionales, es con el propósito de recomendar la posibilidad del ejercicio de otros cauces, que de una o de otra manera permitan resolver, aunque fuere transitoriamente el problema esencial del federalismo actual en México, es decir, la supeditación económica de las entidades menores al Gobierno Federal, pero ratificamos que estas alternativas tendrían el inconveniente de dejar vigente el ya de por si complicado sistema de competencias que la Constitución señala.

Sin embargo, debemos estar conscientes, que el derecho siempre es *a posteriori*, debiendo responder a los requerimientos de la sociedad,

[45] Andre Hauriou, *Derecho Constitucional e Instituciones Políticas*, Editorial Ariel, Barcelona, España, 1971, pág. 177.

pues de otra manera se vuelve obsoleto, y aún cuando existan determinados dispositivos en los textos legales, cuando estos no son congruentes con la realidad, permanecen sin aplicación práctica.

Esto es lo que actualmente sucede con el régimen de competencias fiscales en la República Mexicana, pues los procedimientos adoptados a través de la Ley de Coordinación Fiscal y de la Ley del Impuesto al Valor Agregado, solo vienen a constituir una margiNaciónde la realidad jurídica constitucional, por medio de convenios, para tratar de responder en cierto modo a la realidad económica nacional, traduciendo una manifiesta incompatibilidad entre el régimen constitucional y las necesidades tributarias del país.

Estamos de acuerdo con Linares Quintana cuando sobre este particular afirma: "Un análisis cuidadoso del texto de las Constituciones que ha regido y rigen en las naciones hispanoamericanas revela que en muchas de ellas, la perfección de las instituciones escritas en el papel está muy lejos de la realidad política, social y económica existente en dichos pueblos, señalando un abismal desajuste entre la teoría y la práctica constitucional. En muchas de esas leyes fundamentales podrían encontrarse instituciones que jamás alcanzaron vigencia efectiva".[46]

Por ende, si la realidad nacional ya no coincide con la realidad constitucional, en el sistema de competencias del ramo fiscal, recomendamos reformar la Constitución en los términos propuestos y de acuerdo con las ideas sugeridas, pues al coincidir con André Maurois en el pensamiento de que "la única manera de conservar el orden social es adaptar las instituciones a los hechos", profesamos la íntima convicción de que la mejor solución que puede darse a los problemas que confronta el federalismo mexicano, es establecer, desde el texto constitucional, la distribución adecuada de competencias en materia tributaria entre la Federación, los Estados y los Municipios.

[46] Segundo V. Linares Quintana, *Derecho Constitucional e Instituciones Políticas*, Tomo III, Buenos Aires, 1970, pág. 598.

BIBLIOGRAFÍA

Anuarios Estadísticos de los Estados Unidos Mexicanos.

Alamán, Lucas, *Historia de Méjico,* 1ª Edición, México, 1852.

Atchabahian, Adolfo, "Federalismo y Tributación", en *Revista del Tribunal Fiscal de la Federación*, 5°. Número extraordinario, México, 1971.

Barragán Barragán, José, *Introducción al Federalismo*, Edición UNAM, 1978.

Bassols Batalla, Ángel, *Comentario a la Ponencia "Estado, federalismo y concentración en México"*, Edición UNAM, 1978.

Biscaratti Di Ruffia, Paolo, *Introducción al Derecho Constitucional Comparado*, Edición del Fondo de Cultura Económica, México, 1975.

Carpizo, Jorge, *La Constitución Mexicana de 1917,* Edición UNAM, 1.ª Edición, 1969.

_____, *Federalismo en Latinoamérica*, Edición UNAM, 1973.

_____, *Estudios Constitucionales*, Edición UNAM, 1980.

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y *Constituciones de los Estados de la Federación*, Edición de la Secretaría de Gobernación, México, 1980.

Coronado, Mariano, *Elementos de Derecho Constitucional Mexicano*, Edición Facsimilar UNAM, 1977.

Chapoy Bonifaz, Dolores Beatriz, *Particularidades del Régimen Tributario en Nuestro Sistema Federal*, Edición UNAM, 1976.

De La Garza, Sergio Francisco, *Derecho Financiero Mexicano*, 9.ª Edición, Porrúa, México, 1979.

De la Madrid, Hurtado, Miguel, *Estudios de Derecho Constitucional*, Edición Porrúa, México, 1980: "Economía y Derecho", "Manuel Crescencio Rejón", "El Congreso Constituyente de 1916-1917", "Soberanía Popular e Ideas de Rousseau", "La División de Poderes en las Entidades": "Aspectos Jurídicos de la Planeación en México".

Derechos del pueblo mexicano. México a través de su Constituciones, Edición de la XLVI Legislatura de la Cámara de Diputados, 1967.

Diario Oficial de la Federación.

Dromi, José Roberto, *Federalismo y Municipio*, Edición de la Universidad Mendoza, Argentina, 1980.

Dublán, Manuel y José María Lozano, *Legislación Mexicana*, 1.ª Edición de 1687 a 1899, México.

Duverger, Maurice, *Instituciones Políticas y Derecho Constitucional*, Editorial Ariel, Barcelona, España, 1980.

Enciclopedia De México, "Financiamiento", T. IV, México, 1978.

Farías Hernández, Urbano, *Aspectos Financieros del Estado Federal Mexicano*, Edición UNAM, 1976.

Federalismo Europeo, tomo I.- Regímenes Socialistas: Checoslovaquia Unión Soviética, Yugoslavia, Edición UNAM, 1979.

Flores Zavala, Ernesto, *Elementos de Finanzas Públicas Mexicanas*, 23.ª Edición, Porrúa, México, 1981.

Fraga, Gabino, *Derecho Administrativo*, 10.ª Edición, Porrúa, México, 1963.

Gil Valdivia, Gerardo, *La distribución de competencias en materia fiscal en el Estado Federal Mexicano,* Edición UNAM, 1976.

_____, *El Federalismo y la Coordinación Fiscal en México*, Edición UNAM, 1981.

González, Luis, "El Liberalismo Triunfante", en *Historia General de México*, Edición de El Colegio de México, 1981.

González Ruiz, José Enrique, *El Federalismo Mexicano desde el punto de vista Fiscal*, Edición UNAM, 1976.

Hamilton, Madison y Jay, *El Federalista*, 2.ª Edición del Fondo de Cultura Económica, México, 1957.

Hauriou, André, *Derecho Constitucional e Instituciones Políticas*, Editorial Ariel, Barcelona, España, 1971.

Informes de la dirección de coordinación con entidades federativas de la subsecretaría de ingresos de la secretaria de hacienda y crédito público, en las XIII y XIV Reuniones Nacionales de Funcionarios Fiscales celebradas en Cancún en noviembre de 1980 y Tuxtla Gutiérrez en noviembre de 1981, e Informe a la Comisión Permanente de Funcionarios Fiscales en Villahermosa, Tab., el 19 de marzo de 1982.

Laboulaye, Eduardo, *Historia de los Estados Unidos*, 1.ª Edición, México, 1870.

Lanz Duret, Miguel, *Derecho Constitucional Mexicano*, 1.ª Edición, México, 1931.

Linares Quintana, Segundo V., "Federalismo", en el Tomo XII de la *Enciclopedia Jurídica Omeba*, Buenos Aires, Argentina, 1977.

Margain Manautou, Emilio, *Exégesis del Impuesto al valor Agregado Mexicano*, publicación de la Universidad Autónoma de San Luis Potosí, México, 1981.

Montesquieu, Carlos de Secondat y de la Brede, Baron de, *Del Espíritu de las Leyes*, Edición Porrúa, México, 1977.

Moreno, Daniel, *Derecho Constitucional Mexicano*, 4.ª Edición, Editorial Pax-México, 1979.

Moya Palencia, Mario, *Federalismo y Descentralización Administrativa,* Edición UNAM, Acatlán, 1981.

Olavarría y Ferrari, Enrique, "México Independiente", en *México a través de los siglos*, Tomo IV, 18.ª Edición, México, 1978.

Retchkiman, Benjamín, *Estado, Federalismo y Concentración en México*, Edición UNAM, 1981.

Romero Vargas Iturbide, Ignacio, *La Cámara de Senadores de la República Mexicana*, Edición del Senado de la República, México, 1967.

Ruiz, Eduardo, *Derecho Constitucional*, Edición UNAM, 1978.

Schmill Ordóñez, Ulises, *El Sistema de la Constitución Mexicana*, Textos Universitarios, México, 1971.

Secretaria de Gobernación, *Seis años de actividad nacional*, México 1946.

Sepúlveda Amor, Alejandro, *Comentario a la Ponencia El Federalismo y la Coordinación Fiscal en México*, Edición UNAM, 1981.

Sierra Carlos J. y Rogelio Martínez Vera, "La Constitución General de 1824" en *Raíz y Proyección Histórica*, H. Cámara de Diputados, México, 1974.

Suprema Corte de Justicia de la Nación, *Apéndice de jurisprudencia de los años de 1917 a 1954*.

Tena Ramírez, Felipe, *Derecho Constitucional Mexicano*, 1.ª Edición, Porrúa, México, 1944.

_____, *Leyes Fundamentales de México 1808-1979*, 10.ª Edición Porrúa, México, 1981.

Tocqueville, Alexis De, *La Democracia en América*, Edición del Fondo de Cultura Económica, México, 1978.

Valdez Villareal, Miguel, "Política Tributaria" en *Aspectos Jurídicos de la Planeación en México*, Edición Porrúa, México, 1981.

Vallarta, Ignacio Luis, *Cuestiones Constitucionales*, México, Edición de 1894.

Vázquez, Josefina Zoraida, "Los Primeros Tropiezos", en *Historia General de México*, Edición de El Colegio de México, 1981 .

Vigil, José María, "La Reforma", en *México a través de los siglos*, Tomo V, 18.ª Edición, México, 1978.

Yáñez Ruiz, Manuel, *El Problema Fiscal y la Suprema Corte de Justicia de la Nación,* Informe de la Suprema Corte de Justicia de la Nación de 1970, 1er. Tomo.

Zarco, Francisco, *Historia del Congreso Constituyente de 1857*, México, Edición de 1916.

III. LA ASOCIACIÓN MUNICIPAL COMO UN FACTOR DE DESARROLLO REGIONAL

Mayo 28 de 1985

UNAM y Centro de Estudios Municipales

1.- Importancia del municipio

El Municipio libre constituye una de las decisiones fundamentales del pueblo mexicano, contenida en el artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Algunos autores como el Dr. Jorge Carpizo, Rector de la UNAM, consideran que el Municipio Libre se encuentra comprendido dentro de la decisión fundamental del sistema federal, por ser su finalidad una descentralización de poder, afirmando sobre el particular "que en el Municipio –en principio- se logra con mayor efectividad la descentralización del poder, por constituir grupos de población, más reducidos que las entidades federativas, y en donde generalmente, los hombres se conocen, y eligen para dirigir al Municipio, a aquellos que han tratado personalmente o, cuando menos que les son conocidos en forma cercana".

Sin desconocer el valor de esta argumentación, podemos por nuestra parte afirmar que esta célula política es usual también en los regímenes no federativos, de carácter centralista, cualquiera que sea la organización política que asuman. Por ello, al contenerse de manera textual en la Constitución y ser una de las columnas vertebrales del sistema político mexicano, ratificamos su carácter de decisión fundamental "per se". El Municipio libre, tal y como lo estableció el Constituyente de 1917, constituye una conquista del pueblo mexicano y uno de los principales postulados del movimiento armado iniciado en 1910.

El propio Carpizo sostiene: "El Municipio es una institución político-jurídica muy importante porque constituye el nivel de gobierno más cercano a las personas, aquel con el cual se tiene más contacto y aquel del que depende la prestación de los servicios cotidianos que afectan en forma directa la existencia misma de las personas. Por ello, el Municipio está íntimamente ligado a las ideas de democracia y libertad y, entre nosotros, a la de federalismo".

Se ha pretendido definir al Municipio como un medio de descentralización por región, o como el nombre específico dado a todas las ciudades o poblaciones que se gobiernan por leyes propias, afirmándose de manera categórica que todas las naciones en que predomina el régimen democrático, una de las organizaciones mejor desarrolladas y protegidas por las leyes es el Municipio.

Dentro de los programas de fortalecimiento municipal en el país, el Ejecutivo Federal presentó ante el Congreso de la Unión una iniciativa de reformas y adiciones al artículo 115 de la Constitución General de la República, en cuya exposición de motivos, el presidente Miguel de la Madrid manifestó: "el Municipio es la comunidad social que posee territorio y capacidad política, jurídica y administrativa para cumplir esta gran tarea nacional (desarrollo equilibrado de la Nación entre los tres niveles de gobierno): nadie más que la comunidad organizada y activamente participativa puede asumir la conducción de un cambio cualitativo en el desarrollo económico, político y social, capaz de permitir un desarrollo integral".

Por otra parte, en lo académico se dice que "el pueblo es la unidad administrativa por excelencia, la forma más sencilla, la primitiva, de la asociación. Antes de fundar el Estado ha sido preciso que hubiese pueblos, porque para constituir un todo la preexistencia de sus partes es de rigor. Es el pueblo el nudo que liga a la Nación con las familias, y él mismo compone una gran familia. Si no hay lazos de sangre entre los vecinos, existen vínculos muy estrechos de afecto y de interés que nacen de un origen, y se fortifican en la perseverancia de una vida en común. Los pueblos tienen pues, una existencia propia, anterior a la institución de todo gobierno central; son agregaciones espontáneas,

no unidades artificiales; son efecto de la naturaleza, no producto de la ley… considerados los pueblos como un todo sienten necesidades y experimentan deseos privativos de su pequeña sociedad, a cuya satisfacción ocurren por sí mismos, y considerados como miembros del Estado, poseen intereses colectivos, gozan derechos uniformes, soportan cargas iguales".[47]

También se ha sostenido que el Municipio se encuentra dentro del Estado. En primer lugar, está sometido a la soberanía del Estado, como cualquiera otra persona jurídica. El Municipio debe obedecer las leyes. Pero esa sumisión a la soberanía tiene fijados límites en el concepto de autonomía administrativa del derecho constitucional, que protegen al Municipio contra el legislador y contra el Poder Ejecutivo. Así, pues, el Municipio ocupa un importante lugar especial entre las corporaciones de derecho público, en la medida en que se encuentra institucionalmente garantizado y posee una esfera de competencia substancialmente irrevocable, que administra por medio de sus propios órganos. El Municipio no es ningún pedazo de soberanía del Estado desmembrada. La evolución del derecho a la autonomía administrativa ha producido, desde el siglo XIX, un tipo especial de relaciones entre el Municipio y el Estado; sobre todo, ha creado una protección para la esfera propia del Municipio frente al Estado. En muchos aspectos, el Municipio se encuentra frente al Estado en la misma posición que un ciudadano.

En el medio nacional mexicano, fue una aspiración la libertad del municipio, a fin de suprimir autoridades intermedias entre este y los gobiernos de las entidades federativas, excluyendo a las prefecturas y jefaturas políticas que durante un tiempo demasiado prolongado lesionaron y casi extinguieron la autonomía municipal.

No obstante, en el artículo 115 de la Constitución, al consignarse la libertad municipal, se dejaron de regular algunos aspectos de la vida municipal, que fueron debilitando a los municipios frente al crecimiento de los gobiernos de los estados y de la Federación.

[47] Manuel Colmeiro, *Tratado de Derecho Administrativo Español,* 1850, Madrid, España.

Con tal motivo, el actual presidente de la República, durante su campaña, patentizó la necesidad de fortalecer a los municipios a fin de propiciar el desarrollo de la Nación en un aspecto integral, afirmando entre otros aspectos: "para poder cumplir las metas del desarrollo integral en su aspecto político, en su aspecto económico y en su aspecto social, debemos impulsar la institución del Municipio libre, otorgándole más facultades y con ellas más recursos para que asuman su responsabilidad. De otra forma, el gobierno municipal se vuelve un ejercicio de frustración, en vez de ser un ejercicio de democracia y un ejercicio de gobierno eficaz…. Reitero que los municipios deben absorber un mayor volumen de responsabilidades en el desarrollo nacional; son la primera instancia del trato del pueblo con la autoridad y la impotencia en que a veces se encuentran los gobiernos municipales deteriora la imagen de autoridad".

Así, propuso en la iniciativa de reformas que ahora se encuentra contenida en el texto del artículo 115 constitucional, algunas medidas tendientes a robustecer la autonomía política, jurídica, económica y administrativa de los municipios, de modo tal, que se hiciera realidad el pensamiento de Tocqueville cuando decía "en la comuna es donde reside la fuerza de los pueblos libres. Las instituciones comunales son a la libertad lo que las escuelas primarias vienen a ser a la ciencia; la ponen al alcance del pueblo; le hacen paladear su uso pacífico y lo habitúan a servicio de ella".

Dentro de tales medidas, se hizo especial énfasis en la regulación de los servicios públicos, que forman parte esencial de la autonomía municipal.

Suele decirse a veces que el Municipio es una empresa de servicios. Pero no, el Municipio es mucho más que una empresa de servicios, porque es una administración pública, porque en ella el superior interés es de la comunidad. Lo que sí debe afirmarse es que a nivel municipal, si la democracia, si la autonomía practicadas, no se traducen en una eficacia del servicio público, técnica y suficiente, en calidad y cuantía, aquella, la democracia, o aquella otra, la autonomía, pese a los adornos políticos con que se les quiera envolver, se quedan en pura y frustrante ficción.

No debe olvidarse que el Municipio es la base política y administrativa de los estados; que no habrá vida nacional digna y progresista si no se asienta en una vida local robusta, y que solamente sobre la base del Municipio puede hacerse una realidad el desarrollo regional.

La aspiración suprema debe consistir en lograr que los municipios sean algo más que meras circunscripciones de una división territorial; que sean miembros vivos de la Nación y que los ayuntamientos dejen de ser ruedas de aparente y en unos casos de realidad de un simple mecanismo administrativo.

Debe materializarse con plenitud política, que la Federación, los estados y los municipios sean los tres círculos concéntricos de dimensiones diversas dentro de los cuales se desarrolle armónicamente la política del país, girando en el mismo sentido, pero sin invadirse en su movimiento ni entorpecerse en su marcha.

Así la reforma municipal emprendida desde la dimensión del texto constitucional, ni es un sencillo problema de pura administración ni consiste en una mera cuestión legal de centralización o descentralización; más lejos de eso, la reforma ahora instituida, entraña hondos problemas de verdadero realismo político, y para un mejor futuro de la política nacional llama en la actualidad a los municipios a cubrir una misión de primera importancia. La política, esencialmente en el campo municipal, además de ser ámbito de principios de gobierno, debe ser también campo de experiencias o de aplicación de esos principios, que pueden resumirse en dos sugestivos términos, aparentemente contrapuestos, pero perfectamente armonizables: democracia y eficacia.

No está de más recalcar, siguiendo a Tena Ramírez, que si el federalismo es un fenómeno de descentralización y el Municipio libre también tiene esta característica, aunque el Municipio se gobierne por sí mismo, la ley que crea los órganos municipales y los dota de competencia no es ley que se den a sí mismos los habitantes del Municipio, sino que la expide para todos los municipios la legislatura del estado, careciendo pues el municipio de la autodeterminación legislativa.

Consecuentemente, la importancia de la reforma al artículo 115, radica, tanto en las medidas de robustecimiento a sus principios de autonomía para hacer una realidad su libertad, como en los grandes capítulos legales que condicionan el funcionamiento de las órbitas municipales y a que deben sujetarse las legislaturas de los estados para ser congruentes y obsecuentes con el superior mandato de la Constitución General de la República.

El fundamento de la libertad y la autonomía locales es de naturaleza doble, por una parte, la autonomía local como común aspiración de los ciudadanos, y por otra el principio de la eficacia administrativa. La autonomía local es el grado de libertad de decisión permitido a los ciudadanos para la administración de las comunidades territoriales que aquellos constituyen naturalmente entre sí. Entenderla de otra manera, es propiciar la invasión por otros sectores organizados del gobierno, que de una manera lenta pero constante desvirtúan la confianza de los gobernados en sus primeras autoridades o sea las municipales, como ha sucedido en otras etapas de nuestra historia política, en que la federación y los estados absorbieron gran parte de los servicios públicos, consubstanciales en la sociedad moderna a las autoridades locales.

El ejercicio fundamental de las responsabilidades municipales se traduce así en la satisfacción de servicios públicos del mismo carácter; el alcance político que se les da y la importancia cuantitativa que dichos servicios tienen en cada tipo de sociedad son indicativos de la misión que se transmite a los municipios.

En otros tiempos, los privilegiados por la riqueza podían procurarse servicios individuales, hospitales, distracciones, etc. El pueblo sólo gozaba de algunos servicios cuya organización estaba inspirada, por regla general, en la caridad. En la actualidad, el sentimiento democrático, poco satisfecho con la igualdad jurídica formal, alimenta una aspiración de los ciudadanos hacia la nivelación de las condiciones de vida que, imposible de ordenar a través de un reparto equitativo de las leyes, se trata de alcanzar por medio de una creciente exigencia respecto a las prestaciones ofrecidas por las colectividades públicas. Parece que se

configura un nuevo derecho; el que tendría todo ciudadano a disponer de auténticas facilidades colectivas.

Entre estas, ocupan lugar preponderante los equipamientos de los servicios públicos, sin los cuales no podría darse una auténtica existencia de los mismos. En cualquier sociedad en expansión, el rápido crecimiento del nivel de vida se manifiesta por la exigencia de servicios públicos y equipamientos colectivos, los que corresponden de primera instancia a los municipios. Por ende, en el derecho público, algo que es consubstancial a la organización municipal y a su funcionamiento son los servicios públicos.

No obstante, no existían en el derecho público mexicano reglas precisas sobre la competencia de los tres niveles de gobierno para la prestación de los servicios públicos, circunstancia que originó no pocas invasiones de la órbita municipal tanto por la Federación como por los gobiernos de las entidades federativas, y así aunada a la cada vez mayor depauperación de los municipios, se les fue circunscribiendo a la simple actividad política, en detrimento de la eficacia de las autoridades locales en los servicios comunales que tan importante papel juega en el funcionamiento de la vida municipal y en la intervención directa de las autoridades municipales en la satisfacción de las necesidades colectivas de sus respectivas comunidades.

2. Motivaciones para la Reforma Municipal en cuanto a los servicios

Dos son los principios con los que se enfrenta la responsabilidad de las autoridades municipales para la prestación de los servicios públicos: la universalidad y la subsidiariedad.

El primero se identifica con la obligación de las autoridades de satisfacer todos aquellos requerimientos de sus respectivas comunidades, para una vida social equilibrada y armónica. El segundo se concibe como la prestación de los servicios de manera subsidiaria, cuando no sea posible de manera directa a las autoridades municipales responder a los reclamos de sus conciudadanos.

Estos son los dos grandes conceptos que constituyen la connotación de la reforma municipal que contiene la fracción III del artículo 115 de la Constitución General de la República.

Esta contempla en su mandato vigente, de primera intención, la obligación de los municipios de prestar determinados servicios, comunes a todas las células políticas del país constituidas bajo la forma de municipios, disponiendo además que aquellos deberán prestarlos, cuando fuere necesario, con el concurso de las autoridades de los estados, sin perjuicio de aquellos otros servicios que condicionen las características socioeconómicas de cada uno de los municipios y que se precisen por las legislaturas de los estados; es el principio de la universalidad, conjugado en cierta manera con el de la subsidiariedad, pues si los ayuntamientos carecieran de recursos o de capacidades para prestar tales servicios, pueden intervenir de manera concursiva los gobiernos de las entidades federativas.

Por otra parte, se prevé en lo fundamental, a nivel comunal, la subsidiariedad, al facultarse en el párrafo final de la fracción III a los municipios de una misma entidad, para coordinarse y asociarse, de acuerdo con sus propias leyes, a fin de satisfacer necesidades comunes, prestando de modo asociado los servicios relativos.

Para esta reforma se dan en su apoyo razones políticas y académicas, con la circunstancia de que ambas consideran al municipio esencialmente comprometido con la prestación de los servicios públicos.

El presidente de la República, manifestó sobre el particular: "El Municipio debe encuadrarse en el sistema nacional de Planeación Democrática y contribuir en forma más activa, gestionando una energía que tenemos latente en el pueblo de México, para contribuir más decididamente en las tareas del desarrollo nacional… Los gobiernos de los municipios no pueden ya quedar reducidos a la prestación de servicios públicos tradicionales: el agua, el pavimento, el alumbrado o la limpieza; los gobiernos municipales son los que reciben más directamente las demandas populares; los gobiernos municipales deben ser participantes de un Sistema Nacional de Planeación. Y deben en consecuencia, a la es-

cala que les corresponda, involucrarse más amplia y eficazmente en las tareas de desarrollo o en los problemas cotidianos de tipo económico… también se pueden promover los convenios de colaboración intermunicipal. Esta idea me parece muy positiva. Hay inversiones, sobre todo en equipos o en maquinaria, que para un solo Municipio no pueden resultar costeables o rentables; pero si se organiza a nivel de colaboración intermunicipal, esta limitante se puede superar".

Por otra parte, en la Exposición de Motivos de la Iniciativa de reformas al artículo 115, el titular del Poder Ejecutivo expresó: "Uno de los problemas que con mayor frecuencia y dramatismo han confrontado las comunidades municipales, es el inherente a la prestación de los servicios públicos a sus pobladores, pues ante la ambigüedad constitucional sobre cuáles de dichos servicios les corresponden y la incapacidad manifiesta de algunos ayuntamientos para prestarlos, no pocos de ellos han sido absorbidos por los gobiernos locales y la Federación. Conscientes de la gran heterogeneidad de los municipios del país y de la complejidad de sus diversas circunstancias demográficas, territoriales y económicas, hemos considerado como una necesidad capital precisar los servicios que deba tener la incumbencia municipal, y aún con la diversidad de las comunidades municipales en nuestro vasto territorio, puedan y deban ser comunes a todas y cada una de ellas. Así, en la Fracción III se definen como servicios públicos municipales: los de agua potable y alcantarillado, alumbrado público, limpia, mercados y centrales de abasto, panteones, rastro, calles, parques y jardines, seguridad pública y tránsito, estableciendo que podrán proporcionarse con el concurso de los estados cuando así fuere necesario y lo determinen las leyes, teniendo además dicha característica de servicios públicos aquellos otros que se fijen por las legislaturas locales en atención a las condiciones territoriales y socioeconómicas de los municipios así como su capacidad administrativa y financiera. En el entendido de que esta problemática no ha sido privativa de nuestra Nación, acudimos a las experiencias de otras latitudes, recogiendo por sus reconocidos resultados positivos el derecho de los municipios de una misma entidad de coordinarse y asociarse para la eficaz prestación de sus servicios públicos con la sola sujeción a las leyes de la materia".

Por su parte, el Secretario de Gobernación, en su comparecencia ante el Senado para explicar las reformas al artículo 115 Constitucional, dijo lo siguiente: "Una laguna de nuestra Constitución Política es la indefinición de los servicios públicos que corresponde prestar a los municipios. La falta de precisión en torno a cuáles servicios deben correr a su cargo, impide la delimitación necesaria de las respectivas esferas de competencia. Esa falta de precisión, aunada a la evidente incapacidad de algunos ayuntamientos para prestar tales servicios, auspicia la absorción irrestricta de funciones por los gobiernos locales y por la Federación. Por eso, se ha juzgado indispensable, como se puede advertir en la iniciativa, determinar el mínimo de servicios que deben corresponder a los municipios, permitiéndose por razones prácticas el concurso de los estados cuando así fuere necesario. Esta enumeración obviamente no es limitativa, ya que las legislaturas locales pueden agregar otros servicios públicos a cargo de los municipios, según las condiciones específicas que priven en cada entidad".

El Senado de la República, al dictaminar sobre la iniciativa en cuestión, expresó lo siguiente. "Dada la multiplicación de municipios en numerosos estados de la República, así como el hecho de que el crecimiento demográfico particularmente urbano hace cada vez más frecuente el proceso de conurbación, estas comisiones no pasan por alto la importante figura de coordiNacióny asociación de municipios de un mismo Estado para la más eficaz prestación de los servicios públicos, sujetándose, como dice el texto que se propone, a la ley local respectiva, lo cual permitirá la intervención de los órganos de gobiernos estatales. Es un hecho de la mayor relevancia y preocupación el contraste demográfico reflejado en el aislamiento poblacional y en la concentración excesiva de habitantes, extremos ambos que encarecen la prestación de servicios y generan des economías. Una política racional y una administración congruente fuerzan a que, para evitar las consecuencias de estos fenómenos, se promueven estas formas de coordiNacióny asociación contempladas por la iniciativa en el párrafo final de la fracción III. Se ponen así, también, bases importantes para la planeación de desarrollos regionales debidamente estructurados y de modernización municipal al

desenvolvimiento democrático. En esta fracción III la iniciativa propuesta por el Ejecutivo Federal enuncia de manera precisa los servicios públicos que quedarán a cargo de los municipios, liquidando la inseguridad e indeterminación de los mismos, lo que propiciaba diferencia o retardo en su prestación, en detrimento de los habitantes y del mismo aspecto físico de las localidades".

A estas expresiones del orden político, podemos sumar voces académicas que ilustran la trascendencia de la reforma municipal en cuanto a los servicios públicos.

El Dr. Carpizo, en su trabajo denominado "Evolución y Perspectivas del Régimen Municipal en México", al referirse a los aspectos substanciales de las reformas al artículo 115 de la Constitución, manifestó: "Se indican los servicios públicos mínimos que los municipios deben prestar, servicios que podrán hacer con el auxilio de los estados cuando sea necesario y así lo determinen las leyes; además, esta competencia puede ser ampliada por las legislaturas locales de acuerdo con las condiciones socioeconómicas de los municipios, así como con su capacidad administrativa y financiera. Se establece un criterio general uniforme, pero se reconoce la gran diversidad que en varios aspectos existe entre los municipios, y se crea un sistema flexible para dividir la competencia entre los estados y los municipios. El principio de colaboración entre órganos públicos que estructura nuestra Constitución preside la disposición de que los municipios de un mismo Estado, previo acuerdo entre sus ayuntamientos, y conforme a la ley, podrán coordinarse y asociarse para la más eficaz prestación de los servicios públicos que deben realizar".

Salvador Valencia Carmona, dijo por su parte: "En el primer párrafo de la fracción III, se hace una enumeración de aquellos servicios públicos que por su propia naturaleza pertenecen a los ayuntamientos"… "la virtud de este precepto es que reconquista el ámbito de actividad administrativa que incumbe al municipio, al declarar de manera concluyente que este tipo de servicios los tendrá a su cargo los ayuntamientos, y que sólo por excepción cuando sea necesario, los prestarán con el concurso de los estados salvedad que era

prudente añadir, dado el escaso desarrollo y potencialidad económica de muchas comunas. Independientemente de lo anterior, la disposición constitucional deja también abierta la posibilidad para que los municipios enriquezcan su actividad, al indicar que las legislaturas locales podrán agregar a los anteriores otro tipo de servicios que estimen puedan prestarse con eficacia por aquellos organismos" … "En el párrafo final se regulan las mancomunidades municipales, solución ya ensayada en otros países que ojalá arraigue en el nuestro. En torno a ellas, el texto constitucional expresa que los municipios, siempre y cuando sean del mismo Estado y previo acuerdo de los ayuntamientos respectivos, "podrán coordinarse y asociarse para la más eficaz prestación de los servicios públicos que les correspondan". Pueden llegar a constituir las comunidades una respuesta efectiva a la llamada pulverización municipal, que ha sido la creación de municipios sin que cuenten con los elementos indispensables para su supervivencia"…"La aplicación ponderada e inteligente de las mancomunidades debe conducirnos a una reordeNacióndel mapa municipal en el país, de tal manera que los ayuntamientos formen verdaderas unidades naturales mediante su reagrupamiento, con la consecuente elevación de niveles de eficiencia de los servicios que les están encomendados".

En lo referente a la coordiNacióno asociación de municipios estimamos pertinente citar al jurista Savigny, quien en lo conducente, sostiene: "El Estado contemporáneo, cualesquiera que sean sus variantes orgánicas, ha entrado en una situación crítica de la que difícilmente va a poder salir sin reestructurar seriamente las bases sobre las que se asienta"… "Los males de la fragmentación municipal son aún más aparentes en el plan de la organización de servicios públicos. Ya se ha subrayado, que, en zonas rurales, el personal municipal está integrado por funcionarios que sirven para todo, mientras que la mancomunidad de municipios permitiría reclutar especialistas de mayor calificación. En zonas rústicas todavía existen numerosos servicios públicos que continúan organizados a nivel municipal, cuando se sabe que una mínima coordiNaciónfacilitaría la gestión de los servicios de mantenimiento de la vialidad, de recogida de basuras, de asistencia

social, de pompas fúnebres, etc."…"Las desigualdades financieras entre diversos municipios son una inevitable consecuencia de la fragmentación municipal; es cierto que la igualdad absoluta no parece pensable siquiera, porque significaría el fin de la libertad de decisión de las corporaciones locales"… "El deseo de conservar la espontaneidad del movimiento asociativo municipal, al tiempo que se respeta la integridad de la personalidad de los municipios, ha llegado a disuadir la tentación de establecer por encima de estas nuevas colectividades locales que dependen del sufragio universal y directo"… "Sería pragmática la reforma municipal por el hecho de utilizar la fórmula recomendable de los convenios entre varias colectividades locales: parece racional atribuir a un nivel de gestión elevado la responsabilidad de construcción de un equipamiento, por ejemplo, un colegio cuya administración podría ser confiada después a un nivel gestor próximo a los administrativos"… "Las colectividades locales alemanas practican habitualmente estos sistemas procedimentales que garantizan a la Administración local una gran flexibilidad. Finalmente, sería políticamente seductora porque solucionaría definitivamente el difícil problema psicológico de la supresión de municipios".

Estas consideraciones motivan y justifican por ahora la existencia en el medio jurídico nacional, desde el texto de la Constitución General de la República, el sistema de la asociación municipal que ha sido manejado como el adecuado para confrontar el problema de la multiplicidad de comunidades locales.

Sobre este particular, no obstante nuestras 2377 municipalidades, resulta pertinente hacer notar, que no es un problema privativo de nuestro medio nacional la múltiple existencia de municipios, pues muchos países han tropezado con la misma circunstancia, constatándose en Italia 8,053 municipios, 24,511 en Alemania, 11,700 en Inglaterra, 37,708 en Francia, 2,586 en Bélgica y 8,000 en España, aunque en estos países, entre las medidas para resolver la atomización municipal, deben destacarse las mancomunidades o agrupaciones o sindicatos de municipios, con diversas características y competencias, unos como organismos superiores, otros como auxiliares y los más de ellos

respetando la autonomía y libertad de los municipios asociados. Todas ellas con resultados francamente positivos.

Estas experiencias observadas en algunos países europeos e inclusive americanos como los Estados Unidos y el Canadá, constituyen la más apropiada respuesta para la solución de los problemas de aquellos municipios que carecen de recursos para definir las necesidades comunales, sin que por otra parte se haya podido apreciar que se hubiere afectado los celos regionales y los principios de independencia de cada una de las comunidades, permitiéndoles atender en forma eficiente circunstancias conflictivas de carácter secular, que de otra manera habrían quedado sin satisfacción, en perjuicio de los principios democráticos que son esenciales de todos los municipios.

3. Los municipios y sus servicios en el desarrollo regional

No pueden concebirse el desarrollo nacional y el regional sin una correcta planeación. Desafortunadamente en el pasado, en los gobiernos municipales poco se ha usado la planeación para el desarrollo de las comunidades, de manera articulada, programática, con objetivos claros, y con un cabal análisis de los recursos financieros y humanos.

Por ello, en el Sistema Nacional de Planeación Democrática que nos rige en la actualidad, se ha ponderado, con equidad, la necesidad de contemplar efectivamente a la planeación municipal como herramienta del desarrollo.

Así se ha dicho, que evaluando la realidad municipal de nuestro país, la planeación ha sido una herramienta administrativa alejada de las posibilidades reales de ser utilizada por nuestros municipios en la medida en que estos y sus autoridades se debaten cotidianamente en problemas más urgentes: debilidad de la Hacienda Municipal, ineficacia de los programas de apoyo de las otras instancias gubernamentales, deficiente organización administrativa, personal generalmente improvisado o definitivamente incapaz, así como una excesiva centralización política, económica y administrativa; y que la administración municipal tiene

como propósito fundamental la prestación eficaz, oportuna y permanente de los servicios públicos básicos que requiere la población; que se ha intentado incorporarle tareas que pretenden situarlo como promotor del desarrollo socioeconómico, aunque las adiciones y reformas al artículo 115 constitucional ratifican su papel de ente prestador de servicios; que en este ámbito del quehacer municipal, la planeación en los servicios resulta condicionante para la optimización en su prestación.

En cuanto a sus antecedentes históricos, la planeación para el desarrollo municipal encontró sus primeras recomendaciones especiales en el Plan Sexenal del presidente Lázaro Cárdenas, particularmente en lo referente a los servicios públicos de agua y saneamiento, mercados y rastros, hospitales y maternidades. No obstante, en los subsiguientes planes de las administraciones federales, no se tomó en cuenta la importancia e intervención que debían tener los municipios para la planeación de su desarrollo regional, sustancialmente en lo relativo a la canalización adecuada de sus recursos para la satisfacción de las necesidades colectivas comunales. Sólo fue hasta 1978 y bajo la vigencia del Plan Global de Desarrollo 1980-1982 que elaboraron planes de desarrollo urbano de los 2,377 municipios del país, a través de la entonces Secretaría de Asentamientos Humanos y Obras Públicas. Sin embargo, no obstante los esfuerzos realizados, la participación de las autoridades municipales en dicho proceso fue muy limitada, pues las actividades tendientes a elaborar los planes se desarrollaron desde el centro o bien con personal técnico de la expresada Secretaría, contratándose inclusive a consultores privados para los estudios y formulación de los proyectos. Fue casi generalizada, sobre todo a nivel municipal, la nula participación de las autoridades en la formulación de planes que posteriormente debieran instrumentarse por las propias autoridades municipales.

Desde el punto de vista doctrinal puede decirse que gobernar es prever; que la función de previsión es hoy en día fundamental en la Administración local y singularmente en materia de equipamiento urbano y rural. El ejercicio de la función de previsión se traduce en la elaboración de planes; esto significa que las decisiones municipales no han de tomarse en un momento coyunturalmente, sino con vistas

a adoptar un modelo, fruto de una reflexión convenida, para el deseable desarrollo económico y social de la ciudad o de la zona rural. La elaboración de un plan se apoya, pues, en primer término, sobre una clara visión del futuro de la ciudad o de la región; luego, en un exhaustivo inventario de los medios existentes o de necesaria creación, y, finalmente en un escalonamiento temporal de los equipamientos realizables y de los recursos a obtener. La importancia de estos estudios es de primer orden, habida cuenta de que las conclusiones obtenidas servirán de orientación a las autoridades municipales en las decisiones referentes a las reservas territoriales previsibles, a los equipamientos públicos realizables, a los recursos financieros que les sean propios, a la posibilidad de la concertación de créditos, etc.

En este renglón ocupa en la actualidad un lugar fundamental la posible planeación de coordinaciones o asociaciones entre los municipios, a fin de conjuntar sus recursos en aquellas actividades que sean de orden prioritario y que por razones de carencias financieras o de orden administrativo no les sea factible a los Ayuntamientos afrontar en lo individual; de este modo, la Constitución General de la República faculta a los municipios para concurrir en términos comunes a la solución de determinados servicios que no pueden sufragar en lo individual.

Con planeación adecuada, aún con limitados elementos de capacidad administrativa de que pudieran disponerse, sobre todo en aquellos municipios rurales y de escaso desarrollo, puede preverse la posibilidad de la asociación municipal para apoyarse mutuamente en la solución de servicios públicos mínimos, no sólo a nivel de proximidades geográficas, sino aún de aquellos municipios distantes unos de otros pero que de una manera integral pudieran resolver necesidades comunes, entre otras, las de vialidad, alumbrado público, agua potable y alcantarillado, panteones, mercados y hasta del servicio de limpia.

La evidencia de fortalecer a los municipios se concretiza a nivel general en el contenido del Plan Nacional de Desarrollo 1983-1988, que posibilita la ejecución de acciones concertadas entre la Federación, estados y municipios para la consecución del desarrollo estatal integral, el fortalecimiento municipal y la reordenación de la actividad económica en el territorio nacional.

Para tal efecto, a fin de darle una adecuada fundamentación legal, se reformó el artículo 26 de la Constitución, disponiendo que el Estado organizará un Sistema de Planeación Democrática del Desarrollo Nacional que imprima solidez, dinamismo, permanencia y equidad al crecimiento de la economía para la independencia y la democratización política, social y cultural de la Nación.

En este Sistema de Planeación Democrática no son ajenos los municipios, ya que se dispone en la ley de Planeación (vigente a partir del 6 de enero de 1983), en sus artículos 33 y 34 fracción V, la coordiNaciónen la planeación nacional del desarrollo entre la Federación y los estados, con participación en lo correlativo de los municipios.

En este orden de ideas: si la planeación forma parte esencial del desarrollo regional; si en la misma deben intervenir activamente los municipios; y si en ella, obsecuentemente a procedimientos que la legislación señala, pueden instrumentarse las asociaciones municipales para la solución de aquellos servicios públicos que sean pertinentes, resulta indudable que esta herramienta que la Constitución prevé, constituye una fórmula adecuada para el desarrollo regional en lo referente al ámbito de las comunidades municipales.

Es cierto que los municipios, en la gran mayoría de los 2,377 con que cuenta el país, hecha excepción de los metropolitanos y algunos urbanos con recursos y alta capacitación, aún siguen con muchas carencias requiriendo el apoyo para su desarrollo de los gobiernos locales y del Gobierno Federal; pero también lo es, que la constante utilización de fórmulas paternalistas, no ha ayudado al desarrollo de los municipios, pues por lo contrario, ha disminuido sus capacidades administrativas concretándolas al ejercicio de simples actividades políticas.

Se ha dicho y se repite, que deben conjugarse en el desarrollo local, los principios de la democracia y la eficacia, sin que uno excluya al otro, pues ambos deben complementarse.

El uso inveterado de apoyos económicos y de distintos sistemas de protección, en vez de conducir al progreso a las autoridades municipales, ha venido a producir su estancamiento, afectando su libertad, al fomentar de manera desmedida vínculos de dependencia.

Por ello, en otros países, en pro de la eficacia, se ha acudido a sistemas de administración municipal por comisión, e inclusive de administración gerencial o empresarial, como en algunos estados de la Unión norteamericana, sistemas que si bien se han traducido en una gran eficacia administrativa, han demeritado los vínculos políticos entre los gobernados y las primeras autoridades locales o municipales.

Por el contrario, la asociación municipal que por ahora se establece en el texto de la Constitución, como bien lo han demostrado muchos municipios europeos e inclusive americanos, constituye el abandono inteligente de las fórmulas paternalistas; la adopción de la conjunción de esfuerzos de las propias autoridades locales para desarrollar sus funciones, que confirma y revitaliza a los municipios conciliando provechosamente los principios democráticos con la eficacia administrativa.

4.- Antecedentes y naturaleza jurídica de la asociación municipal

La unión de municipios en torno a un centro económico y administrativo para formar una agrupación no es una novedad de la época actual. Tipos primitivos de ella se ven en las instituciones históricas medioevales de ciertas regiones de Alemania, y se vienen experimentando desde principios de siglo de manera más regulada y eficiente tanto en los territorios alemanes como en Francia.

Por asociaciones de municipios se entienden las agrupaciones de municipios para el cumplimiento de determinadas tareas comunes, como las comunicaciones por carreteras, obras de saneamiento, abastecimiento de agua y otros. Su establecimiento descansa en consideraciones prácticas y políticas, como la compensación de cargas y la posibilidad de facilitar también a los municipios pequeños, reunidos, las ventajas de la autonomía administrativa.

En Alemania Federal existen en la actualidad tres tipos de agrupaciones: Landkreis, Amter y Samtgemeinde, las que, de acuerdo con las leyes locales de las distintas provincias, van desde asociaciones

sin integración de nuevas personas jurídicas para un objetivo común, hasta la constitución de distritos territoriales que circunscriben geográfica y políticamente a determinado número de municipios, y agrupaciones municipales superiores. Es tan común este sistema en el territorio germánico, que de los 24,511 municipios existentes solamente 140 municipios no pertenecen a ninguna asociación.

En Francia, de sus 37,708 municipios existen agrupados para la prestación de un servicio único alrededor de 8,300, en asociaciones llamadas SIVOU (Sindicatos Intermunicipales de Vocación Única) y 11,200 municipios integrados en 1,108 agrupaciones de servicios múltiples a SIVOM (Sindicatos Intermunicipales de Vocación Múltiple). Estos esfuerzos de inteligencia en los medios europeos han permitido afrontar con eficacia muchos servicios públicos como comunales, sobre todo en las áreas rurales, y su ejemplo ha cobrado eco en otros países, entre los que se cuentan Canadá y los Estados Unidos.

Como medida eficiente ha sido apoyada en conferencias internacionales de autoridades locales. Así en la celebrada en Estocolmo en 1967, los representantes asistentes de las autoridades locales se declararon firmemente convencidos de la necesidad de proceder a la formación de agrupaciones generales de municipios, con objeto de adaptar las estructuras administrativas de los países a los movimientos demográficos; en algunos países esta reforma se encuentra muy adelantada. Así también en el Seminario Internacional de Evaluación y Programación en Capacitación Municipal que con la asistencia de 12 países (México entre ellos) se celebró en Quito, Ecuador, en marzo del presente año de 1985, se aprobaron en lo concerniente a las siguientes recomendaciones:

"1.-…Se dio debida consideración a los progresos alcanzados en diversos países de América Latina, por las asociaciones nacionales de municipios, en la solución de los problemas administrativos-financieros de los mismos…, 3.- Se recomienda la promoción de las asociaciones de municipalidades en los países donde no existen, tomando en consideración las condiciones y circunstancias nacionales en cada caso concreto".

En México, resulta de justicia señalar que en algunos estados de la República, antes de la reforma al artículo 115 de la Constitución General de la República, ya se consignaba en las Constituciones de Baja california Sur, Hidalgo y Quintana Roo, la facultad de asociación municipal sin límites de ninguna especie, y en las de Chiapas, Morelos y Oaxaca se otorgaba solamente para administración de justicia y fines rentísticos. Por otra parte, en algunas leyes orgánicas municipales, anteriores y posteriores a la reforma constitucional en cuestión, se aprecian disposiciones aisladas sobre facultades de los Ayuntamientos, en unos casos para coordinarse, y en otros para asociarse.

Empero, estas fórmulas asociativas municipales para la prestación de servicios públicos, casi no han sido practicadas en el territorio nacional, con algunas excepciones, particularmente en el Estado de Jalisco, aunque condicionadas específicamente a fenómenos de conurbación.

También debe subrayarse que los textos legales relativos, constituciones y leyes orgánicas de los municipios, se han concretado escuetamente a conferir facultades para este tipo de operaciones, pero sin regularlas, sin explicitar su objeto, condiciones, plazos y procedimientos a los que las propias asociaciones pudieran y debieran constreñirse.

Esta fórmula de asociación municipal, como bien se ha dicho, constituye un medio eficaz para combatir la pulverización municipal y para conciliar los principios fundamentales de democracia y eficacia en la existencia y desarrollo de las comunidades municipales, pero para su cabal ejercicio, requiere en los términos prácticos de las legislaciones locales una adecuada regulación legal, que por lo demás, ni siquiera puede considerarse como optativa por parte de las legislaturas locales, pues el artículo Segundo Transitorio del Decreto que reformó el artículo 115 de la Constitución General de la República señaló que las legislaturas de los Estados en el plazo de un año computado a partir de la fecha de la vigencia de dicho decreto (el 4 de febrero de 1983) debían reformar y adicionar las constituciones y leyes locales para ajustarlas a las bases estipuladas en el precepto constitucional de referencia.

Es decir, en un plazo que venció el 3 de febrero de 1984, los estados debieron haber ajustado, por una parte el texto de sus constituciones

y por otra sus respectivas leyes orgánicas municipales para dar cumplimiento a las bases generales consignadas en el repetido artículo 115, particularmente en lo que respecta a la precisión de los servicios públicos y al derecho de asociación de los municipios.

Conviene además precisar si esta posibilidad de asociación debe quedar comprendida dentro de las normas del derecho público o del derecho privado.

Invariablemente, en los países que han contemplado estas fórmulas asociativas se las ha considerado como pertenecientes al derecho público.

Así se ha dicho que, es evidente que están a disposición de los municipios y diversas agrupaciones legales las formas jurídicas que establece el derecho privado para la creación de nuevos sujetos de derecho, pero que la incliNaciónde los municipios hacia el campo iusprivatista no es deseable de por sí y por otra parte no siempre se trata de actividades económicas sino de tareas que pertenecen a la Administración Pública y para las que debe buscarse un titular que pertenezca al derecho público.

En tal sentido, resulta de graves inconvenientes la adopción de las normas del derecho privado, para el caso las reglas que para las asociaciones se encuentran previstas en los códigos civiles, pues no se trata de la incorporación de sujetos a tareas de índole particular y por ende bajo la ordeNaciónde intereses de tipo privativo, sino de la agrupación de entes públicos, que lleven en sí finalidades de interés colectivo, las que no pueden sujetarse a las limitaciones de la justicia distributiva, debiendo regirse consecuentemente por los principios que imperan en la órbita del derecho administrativo tanto para la realización de los actos, sus consecuencias, normas de prescripción como órganos jurisdiccionales, etc.

Por otra parte, aun cuando en otras latitudes, de manera constante y reiterada, al celebrarse tales asociaciones, se han configurado por razón de las mismas otros entes o corporaciones de derecho público, en el derecho mexicano, dadas las experiencias sufridas en el ámbito municipal, y la conquista irreductible del Municipio libre a través

de la Constitución de 1917, resulta indudable que las asociaciones municipales no deben conducir a la constitución de personas jurídicas que se encuentren por encima de los municipios que la integran, pues sería tanto como subordinar la libertad de estos, sin juego democrático, a otras personas de derecho público que vinieran a colocarse en situaciones intermediarias entre los municipios y los gobiernos de las entidades federativas, vulnerando la postergación de las libertades municipales superada desde el año de 1917.

A este respecto, debemos recordar aquellos negativos casos en la historia municipal mexicana, aun cuando no provinieran de la voluntad convenida de los Ayuntamientos, sobre la existencia, desterrada por fortuna, de las prefecturas y jefes políticos que tanto lesionaron la autonomía y libertad de los municipios, sobre todo durante la época porfirista. También cabe invocar al respecto, la pasada existencia de ciertos organismos que en algunos extremos se substituyeron casi totalmente o nulificaron a las autoridades municipales, como las Juntas de Mejoramiento Cívico y Material, las Juntas Federales de Agua Potable y Alcantarillado, las Juntas Federales de Mejoras Materiales, ciertas comisiones u organismos en materia de aguas y de otra índole así como otras corporaciones de naturaleza similar.

Por consiguiente, de acuerdo con estas experiencias en el devenir de nuestras instituciones municipales, en la realidad político-jurídico mexicana resulta inaceptable que las asociaciones de municipios, puedan llegar a constituir otras personas jurídicas, aún de derecho público y con regulación especial. Deben constreñirse solamente a una conjunción de esfuerzos, planes y recursos para la prestación de servicios públicos que les interesen en común. De ningún modo deben acceder a la creación de corporaciones públicas que pudieran empañar de alguna manera la libertad municipal que consagra la Constitución General de la República en su artículo 115.

Estas asociaciones municipales deben celebrarse pues con todo respecto a la libertad y autonomía de gestión de las autoridades democráticamente electas de los ayuntamientos. No deben generar

derechos y obligaciones a los ciudadanos, sino única y exclusivamente entre los ayuntamientos que hubieren convenido su celebración.

Son también oportunos algunos comentarios sobre las diferencias entre la asociación municipal y la conurbación. Aun cuando conceptual, gramatical y geográficamente, la asociación de municipios pudiera considerarse el género y la conurbación la especie, sin embargo, en el lenguaje constitucional mexicano, a la conurbación corresponde una connotación esencialmente diferente a la de la asociación municipal.

De conformidad con la Fracción III del artículo 115, la asociación de municipios puede celebrarse para la más eficaz prestación de los servicios públicos que le correspondan, siempre que se trate de municipios de un mismo Estadoo entidad federativa.

Por su parte, la conurbación se encuentra definida en la fracción VI del propio artículo 115, condicionándola a que se trate de municipios ubicados en dos o más entidades federativas.

Así, dicha fracción establece: "Cuando dos o más centros urbanos situados en territorios municipales de dos o más entidades federativas formen o tiendan a formar una continuidad demográfica, la Federación, las entidades federativas y los municipios respectivos, en el ámbito de sus competencias, planearán y regularán de manera conjunta y coordinada el desarrollo de dichos centros con apego a la *Ley Federal* de la materia".

Esto es, se advierte en primer término que la asociación municipal sólo puede darse entre municipios de una misma entidad federativa, y la conurbación requiere de la concurrencia de dos o más municipios de diversas entidades federativas; en segundo lugar, en la celebración de la asociación municipal intervienen exclusivamente los ayuntamientos, y en las conurbaciones intervienen además de éstos, la Federación y los gobiernos de las entidades federativas respectivas; y por último, las asociaciones municipales deben efectuarse de acuerdo con la ley local aplicable, en tanto que las conurbaciones deben instituirse al amparo de la *Ley Federal* de la materia.

5. Materias de la regulacion legal de las asociaciones municipales

Un elemento determinante que previene el párrafo final de la fracción III del artículo 115 constitucional para la celebración de asociaciones municipales, es que se realicen con sujeción a la ley local relativa.

Esta regulación puede ser o parte integrante de las leyes orgánicas municipales, o por medio de leyes especiales que se expidan por las legislaturas locales, pero en ambos casos con el propósito de normar de manera clara y precisa que la asociación de los municipios se efectúe bajo bases sustantivas y adjetivas determinadas.

De una manera enunciativa pero limitativa, dichas bases pueden ser relativas a: los servicios públicos asociables; limitaciones para la posible asociación; condiciones en que éstas puedan celebrarse; plazos de los compromisos respectivos; procedimientos y métodos a que deberán sujetarse; y órganos jurisdiccionales a quienes corresponda resolver los conflictos que pudieran surgir con motivo de incumplimientos de obligaciones generadas por la asociación.

Es claro que, con las salvedades que en su caso se pudieran determinar por las legislaturas locales, todos los servicios públicos mínimos que consigna la fracción III del artículo 115 constitucional, pueden ser materia de asociación, con la única excepción de los servicios de seguridad, calles, parques y jardines.

En relación con los últimos, habida cuenta que por su propia naturaleza, salvo en situaciones especiales de una gran inmediatez geográfica, solo reportan interés para los municipios en que se encuentran ubicados.

Por lo que se refiere al servicio público de seguridad, por no ser conveniente la asociación, ya que se trata de un servicio estrictamente vinculado con la autonomía, defensa y vigilancia de la institución pública municipal, y ni puede ni debe ser asociado con otros municipios, pues restaría a los ayuntamientos libertades y autonomía de gestión propias para la independencia de sus estructuras administrativas. Por otra parte dicho servicio de seguridad resulta indispensable para salvaguardar el

celo de los ciudadanos de toda comunidad respecto de la jurisdicción y ámbitos de poder de sus autoridades locales.

No sucede lo mismo con los demás servicios, pues en éstos no solamente es conveniente sino además en muchos casos necesario que los municipios se asocien para su mejor prestación. En los servicios de agua potable, para su eficacia, resulta frecuente que se tome la misma fuente hidráulica para surtir a diferentes poblaciones. En el alumbrado público, atendido de manera común puede significar considerables ahorros de energía. Los servicios de limpia, mercados, panteones y rastros, en aquellas entidades con gran número de municipios, el poder concurrir a su prestación de manera común, tanto en inversiones como en equipos, en técnicos y demás circunstancias materiales, puede significar considerables ventajas a las autoridades municipales en aspectos financieros y de recursos humanos, permitiéndoles además lograr con la asociación lo que en muchos casos no puede obtenerse de manera individual.

Más aún, con cierta frecuencia se dan situaciones, por proximidades de los centros poblacionales, de que unos municipios hacen inversiones y desarrollan esfuerzos para la prestación de determinados servicios (educacionales, hospitalarios y de atención social), que son objeto de reclamo de uso por parte de los pobladores que no se encuentran residenciados en aquellos municipios que tienen a su cargo los esfuerzos que significan este tipo de servicios, lo que a la postre resulta además de injusto también inequitativo.

Estas circunstancias y otras más de orden pragmático que huelga destacar, pueden resolverse de manera eficaz por el ejercicio adecuado de asociaciones municipales, parte fundamental de las reformas del artículo 115 constitucional.

Podemos afirmar, sin temor a ser hiperbólicos, que la asociación municipal es una de las grandes aportaciones, casi de índole revolucionaria, en la administración pública municipal, para un promisorio campo de su desarrollo, y concluir, parafraseando a Tocqueville que a través de ella "una gran revolución democrática se palpa entre nosotros. Muchos

la ven, pero no todos la juzgan de la misma manera. Unos la consideran como una cosa nueva y la toman de manera accidental o inconveniente, tratando de detenerla, marginarla o no ejercitarla. Otros la juzgamos inmejorable, porque nos parece la fórmula más conveniente y más promisoria que conocemos en la historia y evolución municipal".

FUENTES BIBLIOGRAFICAS

- ACCIÓN-INAP, *Boletín mensual del Instituto Nacional de Administración Pública*, marzo de 1985. México.
- Bartlett, Manuel, "Comparecencia ante el Senado de la República para Informar sobre la extensión y alcances de la iniciativa de reformas y adiciones al artículo 115 constitucional promovida por el C. presidente de la República", en *Gaceta Mexicana de Administración Pública Estatal y Municipal*, Ediciones INAP, marzo de 1983, México.
- Carpizo, Jorge, *La Constitución Mexicana de 1917,* UNAM, 1979, México.
- _____, "Evolución y perspectivas del Régimen Municipal en México" en *Gaceta Mexicana de Administración Pública Estatal y Municipal*, Ediciones INAP, marzo de 1983, México.
- Colmeiro, Manuel, *Tratado de Derecho Administrativo Español,* 1850, Madrid, España.
- *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*, Edición de la Secretaría de Gobernación. 1983. México.
- De la Madrid, Miguel, "Exposición de Motivos de la Iniciativa de Reformas y adiciones al artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos", LII Legislatura de la Cámara de Diputados, 1983, México.
- _____, *Planeación Democrática*, INAP, 1983, México.
- Gönnenwein, Otto, *Derecho Municipal Alemán*, Instituto de Estudios de Administración Local. Madrid, 1967.

- García Fajardo, Edmundo, "Un ejercicio de planeación a nivel municipal" en *Gaceta Mexicana de Administración Pública Estatal y Municipal*, Ediciones INAP, julio-diciembre de 1983, México.
- Lanz Duret, Miguel, *Derecho Constitucional Mexicano,* 1931. México.
- "Ley de Planeacion" en *Revista de Administración Pública del INAP*, julio-diciembre de 1983. México.
- Moreno, Daniel, *Derecho Constitucional Mexicano,* 4ª Edición, Editorial Pax, México.
- Posada, Adolfo, *Escritos municipalistas y de la vida local,* Instituto de Estudios de Administración Local, 1979, Madrid, España.
- *Plan Nacional de Desarrollo 1983-1988*, Publicación de la Secretaría de Programación y Presupuesto, 1983, México.
- Savigny, Jean de, *¿El Estado contra los Municipios?,* Instituto de Estudios de Administración Local, 1978, Madrid, España.
- Senado de la República, "Dictamen del 27 de diciembre de 1982 de las Comisiones Unidas Primera de Puntos Constitucionales, Segunda de Gobernación y Primera de Planeación de Desarrollo Económico y Social sobre la Iniciativa del Decreto de reformas y adiciones al artículo 115 constitucional", Cámara de Diputados, 1983.
- Tena Ramírez, Felipe, *Derecho Constitucional Mexicano*, Editorial Porrúa, 1944. México.
- Tocqueville, Alexis de, *La democracia en América*, Fondo de Cultura Económica, 1978, México.
- Valencia Carmona, Salvador, "La nueva estructura constitucional del municipio" en *Gaceta Mexicana de Administración Pública Estatal y Municipal*, Ediciones INAP, marzo de 1983, México.

IV. CONCEPTO LEGAL DE LA PETROQUÍMICA BÁSICA

Julio 20 de 1989
México, D.F.

A partir de las reformas constitucionales de 1983, particularmente a los artículos 25 y 28, en cuanto a la regulación de las áreas estratégicas y la determinación a nivel constitucional de que sólo el sector público (léase el Estado Mexicano) de manera exclusiva podrá explotar y tener a su cargo tales áreas, entre las que se señaló de modo expreso a la petroquímica básica (párrafo cuarto del artículo 28), han surgido algunos cuestionamientos en relación con dicho aspecto de la petroquímica, los que pueden derivarse en lo fundamental: 1° lo que debe entenderse por petroquímica básica; 2° A quien le corresponde determinar cuáles son los productos que deben tener dicha característica; y 3° Si a través de las resoluciones administrativas que determinen aquellos productos como de petroquímica básica, se cumple cabalmente el mandato de la Constitución General de la República.

Todo lo anterior motivado en lo principal por la circunstancia de que la Constitución no define lo que debe entenderse por petroquímica básica (como por demás corresponde a la naturaleza de una Carta Fundamental), quedando pues la situación a su interpretación en función de la legislación secundaria, de la realidad y de los conocimientos que proporcionan la técnica y la ciencia en boga.

Pues bien, el propósito de este breve estudio es dar una respuesta adecuada a los cuestionamientos citados en una correcta interpretación del contenido de la Constitución en este aspecto tan primordial.

Como primera premisa debemos establecer cuál es la situación general que contempla la Constitución sobre el particular, orientándonos para ello en la exégesis de las reformas que por ahora nos rigen a ese respecto.

Así el examen de la iniciativa presidencial de las reformas, de los dictámenes de las comisiones legislativas de ambas cámaras y del contexto de las discusiones entre los diputados y senadores, permite afirmar que la Constitución consagra a partir de 1983 un claro sistema de economía mixta en el que la economía del país se centra en el desarrollo y explotación de dos grandes áreas, las estratégicas y las prioritarias, consignándose de manera expresa que en las primeras, entre las que de una manera clara se incluye a la petroquímica básica, sólo el Estado a través de organismos descentralizados, puede y debe actuar en su explotación directa. Así se desprende también del texto reformado de los artículos 25 y 28. El primero, en su párrafo cuarto dice literalmente; "El sector público tendrá a su cargo, de manera exclusiva, las áreas estratégicas que se señalan en el artículo 28, párrafo cuarto de la Constitución, manteniendo siempre el Gobierno Federal la propiedad y el control sobre los organismos que en su caso se establezcan". Por su parte, el artículo 28, en su cuarto párrafo, dice textualmente, en lo conducente: "No constituirán monopolio las funciones que el Estado ejerza de manera exclusiva en las áreas estratégicas a las que se refiere este precepto: …petróleo y los demás hidrocarburos; petroquímica básica…y las actividades que expresamente señalen las leyes que expida el Congreso de la Unión". El propio precepto, en su sexto párrafo, agrega literalmente: "El Estado contará con los organismos y empresas que requiera para el eficaz manejo de las áreas estratégicas a su cargo y en las actividades de carácter prioritario donde, de acuerdo con las leyes, participe por sí o con los sectores social y privado":

Resulta pertinente hacer notar que en los documentos citados del proceso legislativo de las reformas constitucionales no se advierten las razones específicas por las cuales se determinó que la petroquímica básica sea un área estratégica, y sólo se le incluyó como tal dentro de las razones generales que se dieron para que el Estado tenga la exclusividad del manejo de tales áreas económicas

Por ende, debe interpretarse, tratándose de una reforma constitucional, tan sólo como la voluntad de la Nación, expresada de manera representativa e institucional a través del Constituyente Permanente.

Dicho sea, en otras palabras, ni puede ni debe discutirse si la petroquímica básica es un área estratégica, ese es el mandato de la Nación, y así debe entenderse de manera tan categórica que no permita interpretaciones o inteligencias de otra índole.

Así también este mandato constitucional, de la claridad de su enunciado debe llevarnos a la conclusión de que no cualquiera petroquímica debe ser estratégica, sino únicamente la que tenga el carácter de básica, por ser esta la que sólo reserva como tal el texto de la Carta Magna. He aquí la importancia de la determinación legal de este último concepto para los propósitos específicos de este estudio.

Empero si la reforma constitucional no proporciona luces sobre 3el particular, éstas sí se desprenden del examen de la legislación y reglamentación secundarias precedentes a tales reformas, concretamente de las relacionadas con los aspectos del petróleo y sus derivados.

La *Ley Reglamentaria del artículo 27 constitucional* en el Ramo del petróleo del 29 de noviembre de 1958, ordenamiento vigente al respecto, establece en su artículo 3°, fracción III, que la industria petrolera abarca la elaboración, el almacenamiento, el transporte, la distribución y las ventas de primera mano de aquellos derivados del petróleo que sean susceptibles de servir como materias primas industriales básicas, y que tales actividades (artículo 4°) se llevarán a cabo por un conducto de petróleos Mexicanos. (Nótese que aun cuando no se refiere específicamente a la petroquímica básica sí habla manifiestamente de derivados del petróleo que puedan ser básicos para la industria).

La *Ley Orgánica de Petróleos Mexicanos* del 16 de julio de 1992, artículo 1°, 3° fracciones III y IV, establece dicho mandato casi en los mismos términos que la ley expresada.

El reglamento de la *Ley Reglamentaria del artículo 27 constitucional* en el Ramo del Petróleo del 25 de agosto de 1959, en su artículo 3° reprodujo el contenido de los artículos 3° y 4° de la citada ley; y más aún incluyó dos capítulos específicos sobre derivados del petróleo, el VII que destinó a la refinación y el VIII que concretizó de manera especial a la petroquímica.

Toda vez que a partir de esta reglamentación, no obstante tratarse de derivados del petróleo obtenidos por procesos industriales de naturaleza química, por lo que podrían enmarcarse en el gran rubro de petroquímica, se hizo una distinción entre productos refinados y petroquímica propiamente, se considera importante hacer referencia en especial al contenido de los artículos de ambos capítulos, sin perjuicio de que como se verá más adelante el capítulo relativo a la petroquímica se derogó específicamente por un Reglamento propio sobre esta materia. Pero el antecedente es significativo y cabe citarlo para el mejor entendimiento del problema.

En cuanto a la refinación, el capítulo VII contiene los artículos 23, 24 y 25. En el artículo 23 se establece que la refinación petrolera comprende los procesos industriales que convierten los hidrocarburos naturales en cualquiera de los siguientes productos básicos genéricos: combustibles líquidos o gaseosos, lubricantes, grasas, parafinas, asfaltos y solventes, y en los subproductos que generen dichos procesos.

Esta regulación resulta de una gran relevancia, pues desde la vigencia de este Reglamento que aún continua al respecto, se hizo esta distinción especial, que por mandato de la norma y aun cuando éstos derivados del petróleo se pudieran considerar técnica y conceptualmente como petroquímica, legalmente se encuentran excluidos de la petroquímica en sus dos acepciones legales: la básica y la secundaria.

En el artículo 24 se estableció que sólo la Nación por conducto de Petróleos Mexicanos podrá llevar a cabo operaciones de refinación, aún tratándose de hidrocarburos de origen extranjero; y en el 25, que cuando los particulares desearen utilizar derivados básicos de refinación para producir especialidades, deberían obtener autorización del Gobierno Federal por conducto de las Secretarías competentes.

En cuanto a la petroquímica, el capítulo VIII contenía los artículos del 26 al 30.

El artículo 26, por vez primera en el orden jurídico nacional se dio una definición legal de la petroquímica, en la que de manera expresa se excluyó a los productos de la refinación, y así se estableció:

"La petroquímica consiste en la elaboración de compuestos no comprendidos dentro de los productos básicos genéricos de refinación a que se refiere el artículo 23, a partir total o parcialmente de hidrocarburos naturales del petróleo o de hidrocarburos que sean productos o subproductos de las operaciones de refinación".

De gran importancia resulta el artículo 27, en cuanto a que aun sin decir categóricamente que definía a la petroquímica básica, se refirió a ésta al dar sus elementos esenciales consistentes en la producción de materias primas industriales básicas, como resultado de los procesos petroquímicos fundados en la primera transformación química importante de los productos o subproductos del petróleo, agregando como elemento esencial también que, independientemente de ello (por la disyuntiva "o" que utiliza el precepto), de aquellos productos que pudieran tener "un interés económico o social fu8ndamental para el Estado".

Dicho precepto, por su trascendencia, se transcribe:

> "Articulo 27.- Corresponde a la Nación por conducto de Petróleos Mexicanos o de organismos o empresas subsidiarias de dicha institución o asociadas a la misma, creados por el estado, en los que no podrán tener participación de ninguna especie los particulares, la elaboración de los productos que sean susceptibles de servir como materias primas industriales básicas, que sean resultado de los procesos petroquímicos fundados en la primera transformación química importante o en el primer proceso físico importante que se efectúe a partir de productos o subproductos de refinación o de hidrocarburos naturales del petróleo, o tengan un interés económico o social fundamental para el Estado".

Otro artículo de gran importancia es el 28, pues en éste se consignó a la petroquímica secundaria como producto subsecuente de los primarios o básicos, en la que podía operar indistintamente y en

forma no exclusiva, la Nación por conducto de Petróleos Mexicanos y la iniciativa privada sola o asociada con Petróleos Mexicanos o con organismos o empresas subsidiarios de dicha institución.

En el artículo 29 se estableció, no de manera imperativa u obligatoria, sino tan sólo en los casos de duda sobre si se trataba o no de productos reservados a la Nación, que se decidiría por acuerdo expreso del Ejecutivo Federal, con intervención de las Secretarías en ese entonces, del Patrimonio Nacional de Industria y Comercio (hoy SEMIP y SECOFI), oyendo previamente a Petróleos Mexicanos.

Es prudente subrayar el contenido de este precepto, pues el sistema se modificó posteriormente como veremos más adelante, ya que lo que sólo se establecía para casos dudosos se consignó después de manera imperativa, lo que desde luego resulta conveniente y necesario por un principio de seguridad jurídica, pero se consignaba en aquel Reglamento como facultad del Titular del Poder Ejecutivo Federal y devino en el nuevo ordenamiento como una atribución de la actual Secretaría de Energía, Minas e Industria Paraestatal, lo que a nuestro juicio no resulta adecuado dada la trascendencia de la resolución que se dicte sobre el particular, máxime que actualmente la petroquímica básica tiene nivel constitucional como área estratégica según las reformas constitucionales comentadas, por lo que lo propio hubiera sido que la facultad de decisión se hubiera dejado en el presidente de la República y no en el arbitrio de un Secretario de Estado.

Por último, en el artículo 30 se previno que los permisos a particulares para la petroquímica secundaria se otorgarían por acuerdo del Ejecutivo Federal con intervención de las Secretarías citadas y previo el cumplimiento de las disposiciones legales relativas.

Según decreto del presidente de la República del 16 de diciembre de 1970, publicado en el *Diario Oficial de la Federación* del 9 de febrero de 1971, se expidió el Reglamento de la *Ley Reglamentaria del artículo 27 constitucional* en el Ramo del Petróleo, en Materia de Petroquímica, el que en su artículo 2° transitorio derogó de manera expresa el Capítulo VIII del *Reglamento del Artículo 27 constitucional* de 1959 ya comentado.

De este ordenamiento, en obsequio a la brevedad y por su congruencia con este análisis, solamente pondremos de relieve los considerandos o motivaciones para su expedición y algunos de sus preceptos relacionados con la materia de nuestro estudio.

En la parte considerativa, el Titular del Poder Ejecutivo expresó que debía expedirse dicho reglamento pues con motivo del incremento y gran importancia que había venido adquiriendo la industria petroquímica nacional y con el objeto de dar mayor fluidez a su desarrollo, era necesario definir con precisión la referida industria y delimitar con mayor claridad el campo de acción de la reserva en forma exclusiva a la Nación, y aquel en que podían intervenir los particulares así como los procedimientos para la obtención de los permisos y autorizaciones respectivas y que era necesario dar vida jurídica a la Comisión petroquímica que había venido funcionando por varios años.

En el artículo 1° da una definición de la industria petroquímica, la que en términos generales y sólo con ligeros cambios de redacción repite la definición que a su vez daba el artículo 26 del Reglamento de 1959. Dicho artículo dice textualmente:

> "Artículo 1°.- La industria petroquímica consiste en la realización de procesos químicos o físicos para la elaboración de compuestos a partir total o parcialmente de hidrocarburos naturales del petróleo o de hidrocarburos que sean productos o subproductos de las operaciones de refinación, con exclusión de los productos básicos genéricos de refinación y los subproductos a que se refiere el artículo 23 del Reglamento de la *Ley Reglamentaria del artículo 27 constitucional* en el Ramo del Petróleo de 24 de agosto de 1959".

Como es de verse, en este precepto, el nuevo reglamento que por ahora nos rige, al definir la petroquímica ratifica el sistema establecido en el Reglamento de 1959, también vigente en lo demás de la industria petrolera y particularmente en lo referente a la refinación consignando la distinción entre los productos de la refinación y la petroquímica

propiamente hablando. Distinción que debe recalcarse pues difiere del concepto técnico de la petroquímica, aunque es el que debe prevalecer para los efectos de ley y el orden jurídico de nuestro país en materia del petróleo y sus derivados, aun en aquellos procesos de índole netamente química y de carácter industrial.

En el artículo 2°, el de mayor importancia para los propósitos de este estudio, se define a la petroquímica básica aunque nuevamente de manera implícita pues la redacción del precepto no dice que consista precisamente en eso, aunque sí puede derivarse fácilmente de su propio enunciado.

Así este numeral dice lo siguiente:

> "Artículo 2°.- Corresponde a la Nación, por conducto de Petróleos Mexicanos o de organismos o empresas subsidiarios de dicha institución o asociados a la misma, creados por el Estado, en las que no podrán tener participación de ninguna especie los particulares, la elaboración de los productos que sean susceptibles de servir como materias primas industriales básicas, que sean resultado de los procesos petroquímicos fundados en la primera transformación química importante o en el primer proceso físico importante que se efectúe a partir de productos o subproductos de refinación, o de hidrocarburos naturales del petróleo".

El análisis conjunto de esta definición con el de los antecedentes expuestos nos permite ya poder emitir una respuesta al primero de los cuestionamientos hechos al inicio de este ensayo, es decir qué se entiende o en que consiste la petroquímica básica desde el punto de vista de la ley o marco jurídico mexicano.

Al expresar nuestra definición, estamos conscientes de que puede diferir de la técnica, conceptual o enciclopédica, pero por un principio de seguridad jurídica es la que debemos tomar en cuenta para la aplicación correcta del orden constitucional, legal y reglamentario.

En este orden de ideas, sin pretensiones académicas ni de carácter dogmático, y conscientes que al definir debemos dar los elementos esenciales de la materia definida, podemos afirmar que constitucional y legalmente hablando, por petroquímica básica debemos entender la elaboración de productos ajenos a los básicos genérico de la refinación, a través de procesos químicos o físicos, que sean resultado de la primera transformación química o física de los hidrocarburos naturales del petróleo o de los productos o subproductos de refinación y que sirvan o puedan servir como materias primas industriales básicas.

La trascendencia de esta definición radica en que aun cuando administrativamente se pueden catalogar dichos productos de petroquímica básica para reservarlos en exclusiva a la Nación por conducto de Petróleos Mexicanos, sin embargo dicha clasificación que haga la autoridad administrativa correspondiente no puede ser arbitraria ni discrecional, sino que por razones de legalidad tendrá que sujetarse a los términos y condiciones de la definición legal de dicho aspecto de la petroquímica.

Por vía de digresión decimos que esta definición legal no coincide con la técnica o la conceptual enciclopédica, pues generalmente por petroquímica debe entenderse toda aplicación de la química en el tratamiento y obtención del petróleo, del gas y sus derivados.

Como una simple ilustración transcribimos lo que de acuerdo con la *Enciclopedia Salvat*, edición 1971, Barcelona, España, Tomo X, pág. 2655, se entiende por PETROQUÍMICA:

> "Nombre de la química técnica que estudia la tecnología del petróleo, gas natural y productos derivados, los cuales se forman por procesos de destilación, *cracking* y síntesis posteriores. Se obtienen productos inorgánicos bases para la gran industria como amoniaco, azufre, ácido cianhídrico y negro de carbón. El complejo industrial petroquímico abarca desde la obtención de productos básicos, como los términos más simples de hidrocarburos alifáticos y aromáticos, hasta compuestos resultantes de procesos sintéticos

> y de polimerización, de venta directa al consumidor. Los productos formados se clasifican en: 1) Materias primas: acetileno, etileno, propileno, butileno, propano, etano, butadieno, óxido de etileno, benceno, tolueno, fenol, estireno, xileno, naftaleno, alquitrán, etc. 2) Productos finales: resinas para pinturas y plásticos, detergentes, disolventes, colorantes, explosivos, fibras sintéticas y gasolinas, cauchos, insecticidas, adhesivos, herbicidas y medicamentos".

Otra consecuencia lógica de esta definición es que correspondiendo a un área estratégica que la Constitución señala, por mandato de la propia Constitución, de la ley y de la reglamentación aplicables, esta industria de la petroquímica básica sólo puede manejarse en exclusiva por la Nación a través de Petróleos Mexicanos o empresas subsidiarias sin que puedan intervenir en ellas en ningún aspecto los particulares.

Un último comentario al que concita el análisis de este artículo 2° del Reglamento de que se viene haciendo mérito, es que abandona el criterio subjetivo que contempla el artículo 27 derogado del Reglamento de 1959, el cual establecía también que podría tener el carácter de producto de petroquímica básica aquel que pudiera tener un interés económico fundamental para el Estado, criterio que el nuevo Reglamento traslada a otro precepto en el que con mejor técnica normativa se prevé la posibilidad de reservar algunos productos petroquímicos sin que necesariamente deban entenderse comprendidos en la clasificación de la petroquímica básica.

Sobre este último particular el artículo 3° del Reglamento que se analiza dice:

> "Artículo 3°.- La elaboración de aquellos productos de la industria petroquímica con exclusión de los señalados en el artículo 2°, que a juicio de la Secretaría del Patrimonio Nacional (hoy SEPIM), previa opinión de la Comisión Petroquímica Mexicana, tengan un interés económico o social fundamental para el país, será llevado a cabo por la Nación por conducto de Petróleos Mexicanos, o de sus organismos o empresas subsidiarias, o, también a juicio de

> la Secretaría del Patrimonio Nacional (Hoy SEPIM), por conducto de organismos descentralizados o empresas de participación paraestatal formados íntegramente por mexicanos, ya sean solo o asociados con sociedades de particulares formadas asimismo íntegramente por mexicanos".

Al comentario ya expresado sobre este precepto debe añadirse que consigna la posibilidad, por razones de utilidad y desarrollo industrial, que determinados productos petroquímicos, sin considerarlos de petroquímica básica, puedan ser explotados con el concurso de los particulares o sólo por éstos, con la única limitante de que se trate de empresarios netamente "o" íntegramente para usar el lenguaje reglamentario, mexicanos. Sin embargo, este último precepto no ha sido aplicado hasta la fecha, según lo que se sabe al respecto.

Por su parte el artículo 4° consagra la petroquímica secundaria estableciendo, por exclusión, que respecto a aquellos productos químicos que sean subsecuentes a los básicos o a los especiales reservados según antes se ha dicho, pueden ser elaborados por los particulares o sociedades con mayoría de capital mexicano, o también por la Nación asociada o no con los particulares.

Dicho numeral establece:

> "Artículo 4°.- La elaboración de productos químicos que sean resultado de los procesos subsecuentes a los señalados en los artículos anteriores, constituyen el campo en que podrán operar indistintamente y en forma no exclusiva, la Nación, los particulares o las sociedades de particulares que tengan una mayoría de capital mexicano ya sea solos o asociados con la Nación por conducto de Petróleos Mexicanos; o con organismos o empresas subsidiarias de Petróleos Mexicanos".

Otro artículo preponderante de este reglamento es el artículo 5°, en cuanto a que previene a quién corresponde determinar los productos

que deban quedar o no dentro de la acción exclusiva de la Nación así como aquellos que sean resultado de los procesos subsecuentes, esto es, los productos de la petroquímica básica y los de la petroquímica secundaria, con la expresa facultad de revisar siempre sus determinaciones.

Este precepto dice textualmente:

> "Artículo 5°.- La Secretaría del Patrimonio Nacional (hoy SEPIM), oyendo previamente la opinión de la Comisión Petroquímica Mexicana, determinará los productos que deban quedar o no dentro del campo de acción exclusivo de la Nación o reservados a la Nación en asociación con las sociedades particulares a que se refieren los artículos 2° y 3° de este Reglamento, así como los productos que sean resultado de los procesos subsecuentes, y revisará cada vez que lo considere necesario las determinaciones que hubiese hecho, ya sea de oficio o a solicitud de la Comisión Petroquímica Mexicana".

El mandato de este artículo y su interpretación literal dan respuesta al segundo de los grandes cuestionamientos hechos en nuestro preámbulo, es decir, corresponde actualmente a la Secretaría de Energía, Minas e Industria Paraestatal determinar cuáles son los productos que constituye la petroquímica básica y cuáles la petroquímica secundaria, con las consecuencias ya apuntadas. No obstante no se considera inoportuno ratificar los comentarios hechos con anterioridad, sobre qué hubiera sido mejor como lo establecía el capítulo derogado del Reglamento de 1959, que la determinación, por su importancia y trascendencia, correspondiera al Titular del Poder Ejecutivo Federal, y que aun cuando se otorga tal facultad aparentemente de manera abierta con la posibilidad de revisar las determinaciones cuantas veces sea necesario, dicha facultad no es discrecional sino se encuentra estrechamente vinculada a los mandatos del propio reglamento, y particularmente a las definiciones y conceptos que se expresan en los artículos 1°, 2° y 3° que han sido comentados ya con amplitud en párrafos precedentes.

Esta facultad se encuentra confirmada en el artículo 33 fracción VIII de la *Ley Orgánica de la Administración Pública Federal* en cuanto establece que corresponde a la Secretaría de Energía, Minas e Industria Paraestatal el regular la industria petrolera y la petroquímica básica.

Por último, este Reglamento en sus artículos 6° y 7°, consigna la existencia de un organismo técnico consultivo denominado "Comisión Petroquímica Mexicana" integrado por los Titulares de las Secretarías de Energía, Minas e Industria Paraestatal y de Comercio y Fomento Industrial, así como por el Director de Petróleos Mexicanos o por las personas que éstos designen, Comisión que entre otros objetivos y atribuciones cuenta con la de opinar sobre la determinación de los productos que deban quedar o no dentro del campo de acción exclusivo de la Nación o reservados a la Nación en asociación con sociedades de particulares.

Ahora bien, antes de abordar el tercer cuestionamiento principal sobre el cumplimiento de la constitución en las decisiones administrativas de determinación de los productos de petroquímica básica, es conveniente analizar los términos en que se han dado tales decisiones, poniendo de relieve como comentario previo, que es a través de estos acuerdos administrativos donde se empieza a utilizar oficialmente y de manera categórica la expresión de "petroquímica básica", pues como se ha dicho, en la legislación y reglamentos comentados sólo se infiere de los enunciados de sus respectivas redacciones, y es tan sólo ahora que en el texto de la Constitución así como en el de la *Ley Orgánica de la Administración Pública Federal* se hace referencia de modo claro y expreso a la "petroquímica básica".

Existen dos acuerdos o decisiones sobre el particular, el primero expedido por el presidente de la República con fecha 13 de enero de 1960, con fundamento concreto en el Capítulo VIII derogado del Reglamento de 1959, y el segundo por la Secretaría de Energía, Minas e Industria Paraestatal con fecha 8 de octubre de 1986 con apoyo en el Reglamento de la Petroquímica de 1971.

Debe rubricarse que entre ambos acuerdos aun cuando coinciden en la determinación y expresión de la petroquímica básica, difieren en

aspectos formales y materiales, pues en cuanto a que el primero fue emitido por el Titular del Poder Ejecutivo y sólo enumera los productos de petroquímica básica reservados en exclusiva a la Nación, el segundo fue expedido por la Secretaría citada y especifica tanto los productos de petroquímica básica como de petroquímica secundaria.

En lo tocante al primero, que fue refrendado por los entonces Secretarios del Patrimonio Nacional y de Industria y Comercio, se determinaron 16 productos de petroquímica básica (tres de los cuales ya no fueron considerados como tales en el segundo acuerdo como polipropileno, cloruro de etilo, y bicloruro de etileno) y resulta significativo el contenido de su segundo punto, habida cuenta que estableció con toda claridad que la clasificación podía ser adicionada o modificada, más no arbitrariamente sino tomando en cuenta consideraciones de carácter técnico que demostrara que determinado producto reuniera las características señaladas en el Reglamento de la materia.

En lo referente al segundo acuerdo, que aun cuando aparece en el encabezado como expedido por la Secretaría de Energía, Minas e Industria Paraestatal, se encuentra signado y emitido de manera conjunta por la Comisión Petroquímica Mexicana a través de sus miembros o sean los Titulares de dicha Secretaría, de la de Comercio y Fomento Industrial y por el Director General de Petróleos Mexicanos (esto es incorrecto pues la facultad de la Comisión es sólo de opinar y la de emisión es de la primera Secretaría mencionada) se enumeran 34 productos de petroquímica básica (13 de los ya contenidos en el primer acuerdo y 21 adicionales) y 36 productos de petroquímica secundaria (2 de los cuales estaban comprendidos como básicos en el primer acuerdo o sea el cloruro de etilo y el polipropileno).

Los fundamentos de este segundo acuerdo, más completo que el primero y cabalmente congruente con lo dispuesto en el Reglamento de la Materia, son suficientemente explicativos para justificar su emisión con más adiciones y modificaciones, por lo que remitimos a su texto que en lo conducente dice:

> "CONSIDERANDO: Que corresponde a la Nación por conducto de Petróleos Mexicanos, la elaboración de los productos básicos susceptibles de servir como materias primas industriales; que es necesario promover el máximo aprovechamiento de los recursos naturales con los que cuenta la Nación; Que el desarrollo industrial alcanzado en nuestro país, demanda revisar la clasificación de los productos petroquímicos atendiendo a su importancia estratégica en la operación de las industrias en general; Que es conveniente incorporar el avance tecnológico observado a nivel mundial a fin de incrementar la competitividad de las cadenas productivas de esta rama propiciando así el proceso de reconversión industrial; Que es prioritario para la economía del país incrementar las inversiones productivas en esta rama industrial, para aumentar la producción de petroquímicos básicos y secundarios que requiere la industria nacional y satisfacer la demanda interna, promover la integración de cadenas productivas e impulsar las exportaciones no petroleras de productos de alto valor agregado".

Por lo que se refiere al tercer cuestionamiento planteado y relativo al cumplimiento del mandato constitucional a través de la resolución administrativa que clasifique los productos que integran la petroquímica básica, cabe comentar que no existe ni existirá inconstitucionalidad siempre que el acuerdo relativo se expide en el marco de la legalidad, esto es, por la autoridad competente para ello que se señale en la legislación aplicable y que el acuerdo se encuentre fundado y motivado, para el caso en las leyes y reglamentos que han sido materia de análisis en este estudio.

Huelga insistir en que la resolución que al respecto se dicte, no debe ser arbitraria ni caprichosa sino debe apoyarse en los supuestos establecidos al respecto en la definición que se contiene en el Reglamento vigente en materia de petroquímica y de la cual se ha hecho mérito.

Si bien la constitución declara que la petroquímica básica es área estratégica, su mandato se constriñe sólo a eso y a la prevención de que

sólo puede manejarse por la Nación, para el caso por Petróleos Mexicanos, pero al hacerlo sólo llevó a nivel constitucional lo que la normatividad secundaria ya venía estableciendo desde 1959, por lo que pudiera afirmarse que dicho mandato constitucional encuentra sus antecedentes motivadores en tal normatividad que así lo consignaba en el ámbito de la industria petrolera nacional.

Consecuentemente si la constitución no define a la petroquímica básica ni al órgano a quien le compete precisar los productos que la integran, es evidente que para cumplir con la prevención constitucional debe acudirse a la legislación y a la reglamentación vigentes, que por ahora dan las bases para entender lo que legalmente se entiende por petroquímica básica y determinan la autoridad a quien corresponde precisar los productos que integran tanto esta como la petroquímica secundaria.

No riñe con lo anterior que en lo futuro se pudiera expedir una nueva reglamentación que cambie los términos de la definición y el órgano y procedimientos para la determinación de los productos petroquímicos básicos, en cuya eventualidad igualmente se cumplirá en sus términos la Constitución, si esta nueva reglamentación se expide y aplica correctamente en el ámbito del orden jurídico nacional.

Sólo resta agregar para los efectos de este análisis, las consideraciones que demuestran la importancia de la petroquímica en el desarrollo industrial y económico de nuestro país, razones que se dieron de manera amplia e ilustrativa en el Programa Integral de Fomento a la Industria Petroquímica expedido por los Secretarios de Comercio y Fomento Industrial, y de Energía, Minas e Industria Paraestatal el 7 de octubre de 1986 y publicado en el *Diario Oficial de la Federación* del 13 del mismo mes y año.

En dicho programa se destacó que la característica fundamental de la industria petroquímica es su integración en cadenas productivas, partiendo de los hidrocarburos hasta la elaboración de productos manufacturados de consumo final y que a diferencia de México por su régimen institucional y legal, en otros países no existe distinción entre

la petroquímica básica y la secundaria; que la industria petroquímica representa hoy por hoy uno de los factores de la estructura industrial de un gran número de países aun de aquellos que no cuentan con reservas de hidrocarburos, por tratarse de una industria proveedora de insumo de amplia difusión; que para México en particular, la industria petroquímica tiene un carácter prioritario por la oportunidad que representa para aprovechar recursos naturales disponibles, generar divisas y fortalecer la integración industrial del país y que a pesar de la existencia de algunos elementos que podían constituirse en limitaciones temporales al desarrollo industrial del sector petroquímico, nuestro país posee una serie de ventajas comparativas para el desarrollo integral de la industria petroquímica, como son: disponibilidad del recurso natural que es fundamental para el desarrollo del sector, mano de obra competitiva, recursos humanos calificados y una capacidad empresarial que ha quedado demostrado a través del crecimiento desarrollado en años recientes, disponibilidad y compatibilidad en materia de energéticos, ubicación geográfica estratégica a nivel mundial, mercado interno importante con un fuerte potencial de crecimiento y dentro del mismo una infraestructura industrial amplia y diversificada; que en el contexto actual la definición de los productos considerados como básicos, secundarios o subsecuentes, requiere de una mayor precisión con el propósito de dar mayor certidumbre a las empresas y aprovechar mejor el potencial de inversión de los diversos agentes productivos; y que dicha definición y precisión debe seguir un criterio selectivo y realista.

En mérito de las anteriores consideraciones y argumentaciones, pueden sostenerse las siguientes:

Conclusiones

Primera. La petroquímica básica en términos constitucionales es un área estratégica y sólo puede operarse por la Nación a través de Petróleos Mexicanos o sus subsidiarios sin intervención de los particulares.

Segunda. La definición de petroquímicos básicos corresponde a la ley y a la reglamentación vigentes aun cuando no pudiera coincidir con la definición técnica y la conceptual o enciclopédica.

Tercera. Corresponde por ahora precisar los productos de la petroquímica básica y secundaria a la Secretaría de Energía, Minas e Industria Paraestatal, quien debe oír para ello a la Comisión de Petroquímica Mexicana integrada por esa Secretaría, la de Comercio y Fomento Industrial y Petróleos Mexicanos.

Cuarta. La resolución que se dicte al respecto por la Secretaría de Energía, Minas e Industria Paraestatal no debe ser caprichosa o discrecional sino debe fundarse y motivarse en los requisitos definitorios que de la petroquímica básica da el Reglamento vigente en la materia.

Quinta. La precisión que se haga por la autoridad administrativa de los productos de la petroquímica básica, siempre que se funde y motive en la legislación y reglamentación vigente y aplicable, resulta plenamente constitucional.

Sexta. Los productos de petroquímica secundaria o subsecuentes pueden ser elaborados por particulares previa autorización de las autoridades competentes; y

Séptima. En lo futuro, sin contravenir el mandato y el texto de la Constitución en cuanto a considerar a la petroquímica básica como área estratégica, puede expedirse una nueva reglamentación del ramo que cambie los términos de la definición legal de la petroquímica básica y el órgano y órganos a quien corresponda determinar los productos que la integran y los que se consideren secundarios.

V. HOMENAJE A DON MIGUEL RAMOS ARIZPE

Febrero 14 de 1990

Recordar a los hombres ilustres que nos precedieron en la formación e integración de nuestras más caras instituciones, aún con el sacrificio de sus íntimas aspiraciones y de su propia libertad, es acentuar los valores patrios, enaltecer los principios de nuestra nacionalidad; es tanto como tener presente a nuestra historia como orientar con la historia a nuestro presente. Señalada misión es recordar y subrayar a quienes merecen ser recordados.

Este 15 de febrero, ocasión para conmemorar el 215 aniversario del virtuoso varón, prócer de nuestro federalismo, Don José Miguel Rafael Nepomuceno Ramos Arizpe, quien, un día como tal del año 1775, nació en el ese entonces Valle de las Labores, después San Nicolás de la Capellanía y hoy Ramos Arizpe, del Estado de Coahuila, habiendo sido sus padres Don Ignacio Ramos de Aguillón y Doña María de Arizpe.

Por su condición familiar, durante su infancia, adolescencia y juventud, se dedicó a la ilustración propia de su época, la carrera eclesiástica. Así estudió en seminarios religiosos de Saltillo y Monterrey. Hiendo recibido del Obispo de Linares las órdenes del Presbiterado en 1803; fue promotor eclesiástico, profesor de derecho canónico y provisor, juez y canónigo doctoral de la catedral de Monterrey; posteriormente continuó sus estudios en la Real universidad de Guadalajara en donde se graduó de bachiller en filosofía en 1807 y doctor en cánones y leyes en 1808, cargo que le fue ratificado por la Audiencias de la Nueva España.

Empero, espíritu inquieto, sin perjuicio de las obligaciones propias de su sacerdocio, pasó a la ciudad de México den donde cursó jurisprudencia y se recibió de abogado en 1810.

En este año de 1810, señero en nuestro devenir nacional, después de terminar su sólida formación de humanidades y derecho, inició su carrera pública que había de constituir un significativo impacto en el acontecer histórico y político de México. Es indudable que existen hombres a los que, aún en su grandeza, los apoyan su origen y su cuna, pero también los hay como Ramos Arizpe quienes, elegidos por su destino histórico, se forjan a sí mismos y dan abolengo por propio derecho a las siguientes generaciones.

Su trascendente paso por la vida política puede señalarse en tres etapas, importante cada una de ellas, aunque hubiera bastado una sola para marcar su relevancia personal en nuestra historia. La primera, su principal papel parlamentario en las cortes de Cádiz y la expedición de la Constitución Política de la Monarquía Española de 1812. La segunda, su destacada intervención en el Segundo Congreso Constituyente Mexicano de 1823 – 1824 y la expedición de importantes documentos tales como el Acta Constitutiva de la Nación Mexicana, aprobada el 31 de enero de 1824, y la Constitución Federal de los Estados Unidos Mexicanos del 5 de octubre de 1824. Por último, su integración como Ministro de Justicia y de Negocios Eclesiásticos de Hacienda en los Gabinetes de los primeros presidentes de la República, Don Guadalupe Victoria y Don Manuel Gómez Pedraza, entre 1825 y 1828, 1832 y 1833 respectivamente.

Nuestro personaje, quien a su fallecimiento en la Ciudad de Puebla en 1843, fuera declarado Benemérito de la Patria por el H. Congreso de la Unión, cuyo nombre se halla inscrito con letras de oro en el Salón de Sesiones de la H. Cámara de Diputados, y quien ocupa un lugar destacado en la H. Cámara de Senadores del Congreso de la Unión, presidiendo su efigie la Gran Comisión de dicha Cámara y denominando a una de sus principales salas de comisiones, además de virtuoso y esclarecido varón, fue hombre de recio carácter y relevante personalidad, lo que le costó diversos sacrificios, entre otros el estar privado de su libertad en España por más de cinco años.

Basta para perfilar su carácter y reciedumbre, que le valió el respeto de sus contemporáneos y de las siguientes generaciones, así

como el refrendo público de sus virtudes políticas, mencionar su gallarda respuesta al Rey de España, Fernando VII, quien para granjeárselo para sus propósitos a fin de que abandonara sus proyectos de libertad para la Nueva España, la ofreció la mitra del obispado de Puebla, habiéndole replicado Ramos Arizpe: "no he salido de mi tierra a mendigar favores del despotismo, la misión que se me confió es de honor y no de granjería".

Otro suceso que lo califica y revela su condición de hombre liberal y decidido partidario del federalismo, se aprecia en que a raíz de su designación por el presidente Victoria como Oficial Mayor del Ministerio de Relaciones a cargo de Lucas Alamán, connotado y furibundo centralista, éste, quien se sentía incompatible con la ideología y antecedentes políticos de Ramos Arizpe, decidió abandonar su puesto. Sobre este particular, es pertinente evocar el "Ensayo Histórico" de Lorenzo de Zavala, quien al hablar de ambos personajes, Ramos Arizpe y Alamán, decía: "Nada había en común entre estos dos individuos. Arizpe es violento y enérgico, Alamán solamente astuto; Arizpe es franco, Alamán reservado, Arizpe arrostra los peligros, Alamán los evita; Arizpe es generoso, Alamán avaro; Arizpe tiene amigos, Alamán no los tiene, por último, en Alamán todo es artificio, en Arizpe todo es natural".

Veamos, aunque fuere someramente, algunas de sus intervenciones y repercusiones de su personalidad tanto en las Cortes de Cádiz como en el Congreso Constituyente Mexicano.

En 1810, después de haber sido miembro del Ayuntamiento de Saltillo, en atención a la convocatoria de las Cortes Constituyentes de España que fueron abiertas en Cádiz el 24 de septiembre de 1810, fue nombrado diputado por Coahuila y Texas, y se incorporó el 21 de marzo de 1811.

Formó parte de este histórico congreso, conjuntamente con otros 14 diputados mexicanos, entre los que cabe mencionar al ilustre tlaxcalteca don José Miguel Guridi y Alcocer, quien al igual que Ramos Arizpe llevaría sus experiencias parlamentarias de Cádiz al Congreso Constituyente de México de 1823 – 1824.

Desde su inicial incorporación, se afilió al grupo de los "liberales", partidarios de la soberanía popular, en contra del grupo de los "serviles", partidarios del retroceso y del conservadurismo del sistema monárquico, alentado por su ya formada ideología y por sus contribuciones a la causa de los movimientos políticos armados que habían estallado ya en las colonias ultramarinas de España.

Fueron numerosas e importantes sus intervenciones parlamentarias en las Cortes. Apoyo el principio de la soberanía popular abrevado en los estudios de Rousseau, Voltaire y Montequieu; expuso sus ideas federalistas, se pronunció por el municipio libre, y defendió las libertades de imprenta y de comercio. Cubriría todo un seminario de análisis, la observación y el estudio de sus significativas aportaciones al mundo de la libertad política, algunas de las cuales se aprecian consignadas en algunos de los 384 preceptos que conformaron la Constitución de Cádiz del 19 de marzo de 1812.

Tal vez sus principales aportaciones se plasmaron en el Título VI de dicha Constitución, relativo al Gobierno de la Provincias y a sus Diputaciones, que concedía verdadera autonomía a las provincias, sentado el origen y fundamento del futuro federalismo que defendería con tesón para la Nación Mexicana en 1824.

Se destaca la importante Memoria que presentó ante las Cortes el 10 de noviembre de 1811, que algunos historiadores han calificado como "Alegato contra el Centralismo". En este documento, Ramos Arizpe combatió el sistema centralista del virreinato sobre todas las provincias de la Nueva España, subrayó los defectos del sistema de gobierno, los del gobierno interior de las provincias manejado absurdamente por gobiernos absolutos bajo mandos militares, así como la ausencia de cabildos y los defectos en la administración de justicia. Particularizó dicha Memoria en relación a las provincias de oriente de las que formaba parte su natal Coahuila, y dijo así, barruntando la autonomía y autodeterminación propias de los sistemas federativos: "Se demuestra, que los vicios del sistema de gobierno de las provincias internas del Oriente consisten principalmente en no tener en su interior un gobierno superior y común, así para lo puramente gubernativo, como para lo judicial, pues los jefes

superiores y Reales Audiencias residen fuera a mucha distancia. Es pues absoluta necesidad, si se ha de remediar tamaño mal, establecer dentro de ellas un gobierno superior y común, tanto para lo ejecutivo como para lo judicial". En propia Memoria, dirigida, como todos los documentos de las Cortes, al Rey de España, formuló singulares peticiones, en los siguientes términos: "Si el gobierno y la justicia han de caminar de acuerdo a formar la prosperidad de los ciudadanos, soy del sentir, y pido a V.M a nombre de 200,000 que habitan aquellas provincias, se sirva establecer en ellas un cuerpo gubernativo, y otro que en grado de apelación ejerza el poder judicial; el primero con el nombre de Junta Superior gubernativa de las Cuatro Provincias Internas del Oriente en la América Septentrional compuesta de 7 individuos vecinos de las mismas provincias, y nombrados, por la de Coahuila 2, por la del Nuevo Reino de León 2, por la del nuevo Santander 2, y uno por la de Texas, atendida la corta población de ésta. Y el segundo bajo el nombre de Tribunal Superior de Apelaciones en dichas cuatro provincias, compuesto de tres ministros y un fiscal, todos letrados y nombrados por el soberano a consulta del Consejo de Estado, en donde se tendrán presentes los informes de la Junta Superior Gubernativa. Sirviéndose V.M. señalar para residencia de estos dos cuerpos la populosa villa del Saltillo, con la libertad de que después de establecidos, puedan representar, si estiman más conveniente, su residencia en otro lugar". Por otra parte, en el mismo documento y en cuanto a la libertad de los municipios, alegó: "La necesidad de establecer municipalidades en todas las poblaciones es tan evidente que no necesita en su apoyo raciocinios prolongados. Cada población es una asociación de hombres libres, que se reúnen no para ser mandados despóticamente por el más fuerte, según sucede en las tribus de bárbaros, sino por uno o más varones prudentes capaces de ser padres de la república. He aquí el fundamento de las municipalidades, sostenido por las leyes y costumbres de España, y mandado observar por las Indias. Y siendo indudable que la prudencia y demás virtudes que han de adornar a los que manden los pueblos, se conozcan con más acierto por sus respectivos vecinos, es muy justo dejar a estos la libertad de elegirlos, quedando la aprobación a la autoridad de la provincia con

lo que quedará abolido para siempre el despotismo, echando por tierra el escandaloso sistema de vender a son de tambor los empleos de la República, y quedando abierta la puerta solo al mérito, todos los ciudadanos anhelarán por conseguirlo, siendo infalibles consecuencias la tranquilidad y buen orden de los pueblos, y la felicidad de los ciudadanos".

Ramos Arizpe, no obstante sus preclaras luces tan apreciadas en las Cortes y a pesar de su condición de diputado, en unión de otros miembros de las Cortes, entre ellos su amigo y compañero Don Juan O´Donoju, al ser restablecida la monarquía absoluta de España en 1814, fue perseguido y enjuiciado por órdenes de Fernando VII, acusándolo de sedicioso, por los movimientos políticos en América y en lo principal de atentar contra la monarquía por sostener que la soberanía reside en el pueblo y por defender la libertad de imprenta. En este juicio político, que duró 17 meses, durante los cuales se le mantuvo en prisión, incomunicado y sujeto a múltiples presiones y vejaciones, el 17 de diciembre de 1815 se le sentenció a sufrir una reclusión por 4 años en el monasterio de la Cartuja de Aracristi, del Reino de Valencia.

En 1820, una vez restablecida la Constitución de Cádiz de 1812, se le liberó y radicó en Madrid, recuperando su condición de diputado la que ejerció hasta mediados de 1821; cabe destacar que influyó para que se enviara como Virrey de la Nueva España, a su excompañero de diputación y de proceso político Don Juan O´Donoju, quien como se sabe jugó importante papel en la materialización del Plan de Iguala y en los tratados de Córdoba que consagraron nuestra independencia de España.

Ramos Arizpe, después de 11 años de ausencia, regresó a México a fines de 1821, atraído según manifestó "por tener el placer de ser un mero espectador de la apertura de las primeras Cortes Mexicanas el 24 de febrero de 1822".

Este Primer Congreso Constituyente, durante cuyo mandato se suscitaron los hechos históricos de la Junta Gobernativas, del imperio y abdicación de Iturbide, así como el Plan de Casa Mata y los pronunciamientos federalistas de Oaxaca, Puebla, Jalisco, Guanajuato, Querétaro, Zacatecas, San Luis Potosí, Michoacán y Yucatán, cesó sus funciones el

30 de octubre de 1823, y aun cuando no cumplió con su objetivo fundamental de emitir una Constitución para la Nación Mexicana, para lo cual convocó a un Segundo Congreso Constituyente, sin embargo, como documento de relieve para la historia de nuestro federalismo, con fecha de junio de 1823, votó un decreto del siguiente tenor: El soberano Congreso Constituyente, en sesión extraordinaria de esta noche, ha tenido a bien acordar que el gobierno puede proceder a decir a las provincias estar el voto de su soberanía por el sistema de república federada y que no lo ha declarado en virtud de haber decretado se forme convocatoria para un nuevo Congreso que constituya a la Nación".

En el ínterin, Ramos Arizpe recorrió las provincias de Este donde difundió su idea favorita que era la creación de una república federal, habiendo sido electo como diputado por Coahuila para el Segundo Congreso Constituyente que abrió sus sesiones el 7 de noviembre de 1823.

En este relevante congreso, Ramos Arizpe debatió con destacadas personalidades de nuestra historia política, tanto federalistas como centralistas, pues entre los 68 diputados que lo integraron, para no mencionar más que a algunos sin menoscabo de otros notables ilustres mexicanos que lo conformaron, cabe citar a Carlos María Bustamante, Fray Servando Teresa de Mier, Rafael Mangino, José Miguel Guridi y Alcocer, José María Becerra, Manuel Crescencio Rejón, Lorenzo de Zavala y Valentín Gómez Farías.

Ya en las juntas preparatorias había intervenido nuestro personaje, pues le tocó presidir la primera Comisión que estaba encargada del examen de los poderes conferidos a los diputados por las provincias, y una vez instalado el Soberano Congreso Constituyente, bajo la presidencia del diputado tlaxcalteca y ex– diputado las Córtes de Cadiz, José Miguel Guridi y Alcocer, se nombró la Comisión de Proyecto de Constitución, presidida por Ramos Arizpe, diputado por Coahuila, e integrada por los diputados Manuel Argüelles por Veracruz, Rafael Mangino por Puebla, Tomás Vargas por San Luis Potosí, y José de Jesús Huerta por Jalisco, a los que se agregaron más tarde, los diputados Juan de Dios Cañedo por Jalisco y Manuel Crescencio Rejón por Yucatán.

Después de 15 días se presentó el proyecto de Acta Constitutiva de la Nación Mexicana, que consta de un discurso preliminar y de un cuerpo de 40 artículos, los que fueron objeto de profundas modificaciones y largos debates entre el 3 de diciembre de 1823 y el 31 de enero de 1824 en que fue aprobada el Acta. En la redacción de ambos textos, discurso preliminar y Acta Constitutiva, tuvo un papel preponderante Ramos Arizpe.

Los debates se dieron con enjundia, con amplitud de fundamentos y de argumentaciones entre los federalistas y los centralistas, encabezando a los primeros nuestro homenajeado Ramos Arizpe.

Resulta de importancia hacer notar que, aunque se habla en repetidos foros del texto del Acta Constitutiva, pocas veces se hace referencia al discurso preliminar y al sentido de las discusiones. Justo es que, por tratarse de un homenaje a Miguel Ramos Arizpe, se subrayen el contenido de algunos fragmentos de su discurso y de sus más importantes intervenciones.

Es oportuno citar la expresión de Ramos Arizpe en sus refutaciones respecto a las restricciones impuestas a los diputados en los poderes que les fueron otorgados por las provincias, en el sentido de que "convenía pasar por alto aquellos extremos, porque *prius est essquam taliter ese* (primero está la existencia y después el ser de tal o cual manera). Importa salvar a la Nación, preservar su independencia total (frente a España, la cual ha continuado siendo un verdadero y real peligro durante todos esos años incipientes de nuestra independencia) y frente al movimiento de disolución".

Igualmente son valiosas sus argumentaciones y razones expresadas en los debates sobre la soberanía. Así, dijo: "Consistiendo la soberanía en la suma de los derechos de los individuos que componen la Nación, es visto que solo a ésta compete esencialmente la soberanía y que no la puede enajenar. Que al expresar que las leyes se dan por medio de los representantes de la Nación, es porque los pueblos no pueden hacerlo por sí mismos, y es preciso que observen el sistema representativo, que les conserva sus derechos, liberándolos al mismo tiempo de los horrores de los tumultos y de la anarquía".

También son de recordarse sus afirmaciones contenidas en el discurso preliminar del Acta: Se somete al Congreso Constituyente la necesidad imperiosa y urgente de dar luego un punto cierto de unión a las provincias; se le somete un Acta Constitutiva que sirviéndole de base para sus ulteriores trabajos conceda desde luego a las provincias, a los pueblos y los hombres que las habitan, una garantía firme del goce de sus derechos naturales y civiles; se propone la adopción definitiva de una forma determinada de gobierno, el firme establecimiento de este y el desarrollo de sus más importantes atribuciones; se dejan en reserva para las discusiones las razones que decidieron preferir el gobierno de la Nación mexicana bajo la forma de república representativa popular federada; se presentan divididos para siempre los supremos poderes de la federación, fijando y desarrollando las facultades de cada uno; y en función que abrumaban a la Comisión dificultades de orden para fijar el número de Estados que debían componer la Federación de la Nación Mexicana, se fijó un principio general, que ni fuesen tan pocos que por su extensión y riqueza pudiesen en breves años aspirar a constituirse en naciones independientes rompiendo el lazo federa, ni tantos que por falta de hombres y recursos viniesen a hacer impracticable el sistema.

En suma, se dieron en esa ocasión debates por demás trascendentes, de interés específico para la formación de nuestro derecho constitucional, habiendo logrado Ramos Arizpe que se redactaran y aprobaran tanto un Acta Constitutiva como un texto de Constitución de esencia federal. Un dato poco conocido, pero que es oportuno citar, es que, en el texto del Acta, en su versión original, aunque no pasó al texto del acta por no haber sido aprobado, Ramos Arizpe trató de introducir por excepción un Senado Constituyente para que ratificara el sentido y texto de la Constitución. Tanto por esta circunstancia como por haber abogado por el bicameralismo y el consecuente establecimiento del Senado, Ramos Arizpe, prócer federalista, es también considerado como quien sustentó las bases de nuestra Cámara de Senadores en su historia e integración a la República Federal.

Al rendir homenaje a Ramos Arizpe en el 215 aniversario de su natalicio, como uno de los próceres indiscutibles de nuestro federalismo,

no podemos menos que hacerlo también en favor de todos aquellos ilustres varones que tuvieron el acierto de defender y apoyar esta forma de gobierno que califica a nuestras tradiciones y a nuestra nacionalidad, inclusive, por un acto de obligada justicia respecto de Fray Servando Teresa de Mier, a quien por sus oposiciones en 1824 tanto al texto del Acta Constitutiva como al proyecto de Constitución Federal se le ha tildado incorrectamente de centralista. Lo cierto es que este relevante personaje de nuestra historia siempre fue federalista, aunque discutió el sistema propuesto en el Acta Constitutiva, entre otras razones, por considerar que concedía demasiadas prerrogativas a los Estados, y sostuvo que debía adoptarse un federalismo más compacto sin tantas aperturas políticas para los gobiernos de las provincias. Basta para demostrarlo evocar parte de su famoso discurso del 11 de diciembre de 1823, calificado por los historiadores con el nombre de "Profecías", en el cual afirmó que él no patrocinaba ninguna república centralista, y en el que dijo: "Siempre he Estadopor la Federación, pero una federación moderada y razonable, una Federación conveniente a nuestra poca ilustración y a las circunstancias de una guerra inminente, que debe hallarnos muy unidos. Yo siempre he opinado por un medio entre la confederación laxa de los Estados Unidos cuyos defectos han patentizado muchos escritos… y la concentración peligrosa de Colombia y del Perú; un medio en que dejando a las provincias las facultades muy precisas para proveer a las necesidades de su interior y promover su prosperidad, no se destruya la unidad".

Mucho más podíamos abundar con respecto a la personalidad y a las valiosas aportaciones a la cultura política de nuestro país de Miguel Ramos Arizpe, ilustre diputado coahuilense a las Cortes Gaditanas y al Segundo Congreso Constituyente que nos legó la primera de nuestras grandes constituciones federales, la Constitución Política del 5 de octubre de 1824.

Quede por hoy el testimonio de nuestra eterna gratitud (al decir de Cicerón la más grande de las virtudes), nuestro reconocimiento pleno, a uno de los más destacados parlamentarios federalistas en la historia mexicana.

VI. *IN MEMORIAM* POR EL DIPUTADO ARTURO ARMENDÁRIZ DELGADO

Marzo 28 de 1990

Señores Legisladores:

Con cierta frecuencia me he sentido honrado en ocupar esta tribuna; pero debo confesar que no siempre he experimentado en ella los mismos sentimientos. Advierto hoy una notable diferencia con los actos del ayer. Antes he pisado sus gradas con pie firme y al presentarme en ella sentí el espíritu levantado, con arrebato y entusiasmo. Hoy subo a ella con el ánimo decaído. Con paso vacilante y espíritu recogido. ¿Qué significa todo esto? Quiere decir que la tribuna de hoy no es solo la palestra de la palabra, n o es la lucha de los hechos y la razón, sino el testigo de una pena, de una ausencia dolorosa, que trato de interpretar. Puedo decir que ahora me encuentro bajo los impulsos de un doble sentimiento: El del deber y el de la amistad.

El deber, para tratar de significar el transito vital de un hombre bueno. La Amistad para honrar con afecto al amigo que partió, dándole el adiós postrero precisamente en el ámbito en que su natural espontaneidad y su talento nos afirman su presencia.

Todavía estaban frescos los ecos en esta sala de sus últimas palabras e intervenciones del miércoles 21 cuando el viernes 23, de manera brusca e inesperada se cortó su existencia.

Sin embargo, creo sinceramente que la muerte del diputado Arturo Armendáriz aunque más dolorosa, por lo sorpresiva, fue propia de elegidos. Se fue precisamente en el cumplimiento del deber, trabajando y debatiendo en uno de los salones del Palacio Legislativo, en el cabal ejercicio de esta noble función de representante de la Nación.

La muerte, señores, no es más que la predestinación de la vida, es la respuesta a la ineludible y dura ley de la naturaleza humana: nacer para morir; pero si bien nos cierra las puertas del mundo, nos abre las de la eternidad, donde nos espera la historia para juzgarnos según nuestras buenas o malas obras.

Puede decirse, en paráfrasis de aquella expresión de uno de los clásicos de la literatura española "Un cadáver más que importa el mundo". Pero también, en sentida y obligada contestación que un cadáver más es un ciudadano menos, es otro hermano que nos abandona, una nueva desgracia para la patria que lo lamenta, así como para la sociedad, los amigos y la familia a cuyos ojos se abre un abismo de profunda y definitiva separación.

Pienso que jamás se podrá honrar mejor la memoria de l9os que se fueron que hablando de su vida, de su quehacer y de su importancia, pues "Tratar de los muertos es hablar de la vida en presencia de la muerte". Comparto con Cicerón, aquella sabia conseja "La vida de los muertos consiste en hallarse presentes en el espíritu de los vivos."

Recordad a Arturo Armendáriz Delgado, es tener presente la imagen y el ejemplo de un hombre bueno, de un hombre útil en todos sentidos no solo a su familia sino también a la sociedad. Fue un buen esposo, un buen padre, un buen abogado, un buen diputado, en suma, un buen ciudadano.

Arturo Armendáriz Delgado nació en Ciudad Camargo, del Estado de Chihuahua el 4 de enero de 1939. Curso la primaria y la secundaria en su tierra natal, y sus estudios de bachillerato y Licenciatura de Derecho en la ciudad de México, en la UNAM.

Tuvo una vida prodiga tanto en el ejercicio profesional como en la vida pública. Litigo con éxito durante años y destaco en el ejercicio de la notaria, prestigiando con su eficiencia y rectitud la notaria N° 2 del Distrito Judicial de su natal Ciudad Camargo.

Durante más de 25 años actuó en política, primero como secretario del Ayuntamiento de Camargo, después como presidente Municipal de la misma región y posteriormente como Diputado en la LII Legislatura

del Estado de Chihuahua, También como Director de Gobernación de dicha entidad, y por último como Diputado Federal por el VI Distrito de Chihuahua en esta LIV Legislatura del Honorable Congreso de la Unión. En distintas ocasiones y en diversas fechas se desempeñó con habilidad y eficacia como delegado de su partido, el PRI, en Parral, Cuauhtémoc, Juárez, Camargo, Chihuahua y Delicias, entre otros municipios de ese Estado. Su desaparición es lamentable para su familia, para el Estado de Chihuahua que tenía en las promisorias esperanzas, para esta Legislatura del Congreso de la Unión que recibió sus siempre valiosas aportaciones, para sus amigos que tuvimos el privilegio de tratarlo.

Entre estos me considero, no el más antiguo, pero sí de los de mayor afinidad en el sentir, en el pensar y en el actuar.

Mis devotas condolencias a su esposa doña Eva Domínguez de Armendáriz y a sus hijos Arturo, Evelia Alicia y Alberto. Descanse en paz, el buen esposo y el buen padre.

Mis sentidas condolencias al Estado de Chihuahua, por conducto del titular de su poder ejecutivo, Licenciado Fernando Baeza Meléndez, quien fuera su amigo y compañero en diversas encomiendas públicas. Chihuahua ha perdido en Armendáriz, a uno de sus esclarecidos hombres de gran porvenir político.

Mis profundas condolencias a esta LIV Legislatura, en donde siempre tuvo algo que dar. Con diligencia, con tino, con responsabilidad, con estudio, con rectitud, con inteligencia y con sencillez, esta última propia de los espíritus elevados. Quedaran para siempre en la historia de la Cámara de Diputados sus aportaciones en los colegios electorales de agosto y septiembre de 1988, en las discusiones de la reforma constitucional en materia electoral de 1989, en la redacción y formulación de las iniciativas de reformas a la *Ley Orgánica del Congreso* y del nuevo reglamento de la Cámara de Diputados, en los trabajos, aun en curso, de la reglamentación de la reforma electoral; en las sesiones de este periodo de la H. Comisión Permanente de la que era un dilecto miembro; en las distintas comisiones que se le encomendaron y que siempre desempeño con eficiencia y responsabilidad. En las comisiones ordinarias y

legislaturas a las que perteneció, tales como las de Cultura, Derechos Humanos, Justicia, Salubridad y Asistencia, Hacienda y Crédito Público y la de Corrección y Estilo que le toco presidir.

Mis afectuosas condolencias a sus numerosos amigos, que siempre supo granjearse por su trato afable, sin dobleces, por su deseo de ser útil a sus semejantes, su desinteresado apoyo en diversas circunstancias, por su espontaneo entendimiento hacia los problemas e inquietudes personales de quienes tuvimos el honor de cultivar su amistad.

Descanse en paz el amigo generoso, el fiel compañero de luchas parlamentarias, el excelente abogado y el inmejorable diputado.

Al enviarle nuestro adiós, hacia los confines del arcano en donde reposa para la eternidad, quisiera decir como últimas palabras que, si fuera costumbre entre nosotros, como lo fue entre los pueblos de la antigüedad el residenciar a los muertos, pronunciaría mi fallo en estos solemnes instantes, declarando:

¡Que el Licenciado don Arturo Armendáriz Delgado, por sus virtudes y servicios, ha merecido el bien de su familia, de la sociedad y de la patria!

VII. CONVENIENCIA DE INSTITUIR UN TRIBUNAL FEDERAL DE CASACIÓN

Febrero 16 de 2000
México, D.F.

Sinopsis.- Nota preliminar.- A) Naturaleza Jurídica. - B) Regulación positiva de la Casación. – C) Supresión de la Casación. - D) Amparo y Casación: diferencias y similitudes. – E) Opiniones sobre su implantación. -Conclusiones

SINOPSIS

Las sucesivas transformaciones orgánicas y competenciales del Poder Judicial de la Federación en los últimos años han determinado que la Suprema Corte de Justicia se desempeñe preponderantemente en funciones de tribunal constitucional.

De manera correlativa, el control de legalidad en el amparo judicial se ejerce por 117 tribunales Colegiados distribuidos en 25 circuitos, cuyos criterios jurisprudenciales resultan frecuentemente contradictorios entre sí en perjuicio de la uniformidad de interpretación de las disposiciones legales aplicadas al procedimiento y en el fondo de los negocios judiciales.

Aun con la facultad del máximo Tribunal para resolver ejecutoriamente tales contradicciones, el número creciente de ellas excede las posibilidades de su atención.

Lo anterior motiva la conveniencia de reexaminar, ante la falta de regulación legal, la posibilidad de proveer a los medios procesales y la organización de su ejercicio, idóneos para lograr la finalidad apuntada.

El medio institucional que en otras latitudes ha servido y sirve a tal propósito, es el recurso de casación previsto por los ordenamientos no directamente en beneficio de la legalidad entendida como garantía constitucional, sino en interés de la propia ley.

En tal sentido, las consideraciones y parte propositiva de esta nota se orientan a la constitución de un tribunal federal de casación, reseñando brevemente los antecedentes de su regulación positiva en nuestro suelo y las distintas opiniones doctrinarias y forales vertidas al respecto.

Nota Preliminar

Como otros tópicos que por su indudable trascendencia para el perfeccionamiento de la administración de justicia están presentes en la conciencia jurídica general, el del recurso de casación y la organización a quien deba atribuirse su conocimiento y resolución fue extensamente discutido en nuestro país desde el último tercio del siglo XIX y luego de su supresión en 1919, motivo de reflexiones y propuestas de los teóricos del derecho constitucional y del derecho procesal en un pasado no muy lejano.

En el primer aspecto, por lo que se refiere a su aproximación conceptual y diferencias con el amparo única instancia y en el segundo, por lo que toca su naturaleza como recurso extraordinario informado por principios, supuestos de procedencia y eficacia especiales, que le permiten diferenciarse de los demás remedios judiciales ordinarios, y en su caso, del amparo directo.

Dada la índole sumaria de esta nota, se hará una referencia a lo siguiente: a) a la naturaleza jurídica de la casación; b) su establecimiento, procedencia, presupuestos procesales y efectos conforme a la regulación que de dicho recurso se hizo en nuestro ordenamiento en las materias civil, mercantil y penal; c) supresión del recurso; d) las diferencias y similitudes entre la casación el amparo directo; y, e) opiniones sobre la implantación de un tribunal federal de casación.

a) naturaleza jurídica

A partir del hecho históricamente subyacente de que un juez está impedido de realizar por y ante sí toda la actividad jurisdiccional y la correlativa institución de diversas instancias competentes para rectificar

los errores de los jueces de la primera, la estructura legal y ejercicio de los recursos judiciales han admitido su diferente clasificación, entre otras, en ordinarios (reposición, en que el juez a quo y el ad quem se identifican; queja, cuando se niega la apelación y apelación, que es una segunda primera instancia) y extraordinarios (casación, por la cual se examina únicamente el derecho aplicado salvo el error de hecho) y la revisión, procedente sólo en casos excepcionales.

Frente a los recursos ordinarios la casación tiene por objeto la conservación, por razones de orden público, del ordenamiento legal violado en la sentencia de la segunda instancia.

El juez de casación, a diferencia del juez de apelación, no examina la resolución recurrida *in continenti*, y por lo tanto aquella es un recurso extraordinario. Tiene el propósito de mantener la exacta observancia de la ley; cumple su cometido al revisar el juicio de derecho que contiene la sentencia reclamada, es decir, el juicio acerca de su aplicabilidad o inaplicabilidad en el caso debatido, revisando las actividades realizadas en el proceso para poner de manifiesto las nulidades que en él se observen. Por otra parte, sujeta a control tanto las resoluciones jurisdiccionales dictadas con infracción a la ley cuanto las pronunciadas con violación de la forma y solemnidad que prescriben las leyes procesales para la ritualidad de los juicios (Torres Garduño)

Para Calamandrei… "el instituto de la casación, tal como hoy lo encontramos en los estados modernos, resulta de la unión de dos institutos que recíprocamente se compenetran e integran: de una, un instituto que forma parte del ordenamiento judicial-político, la corte de casación y de una instituto que pertenece al derecho procesal: el recurso de casación".

Se afirma que la casación tiene jurisdicción sobre cuestiones de derecho, no de hecho; garantiza la recta aplicación de la ley basándose en los hechos que el juez de fondo tuvo como existentes. La casación juzga con criterios particulares, desarrolla una actividad de censura de procedimiento formal y lógico en la formación de la sentencia. Así pues, debe, si los hay, demostrar y reparar los errores *in procedendo* y los errores *in judicando*.

En la doctrina nacional se ha definido este recurso en los siguientes términos: "es el resultado del ejercicio de la función jurisdiccional por órganos múltiples que requiere la existencia de un tribunal supremo o especial encargado de velar porque los tribunales inferiores apliquen en forma adecuada la voluntad de la ley a efecto de obtener la adecuada uniformidad de la jurisprudencia…" (Ríos Espinoza)

La casación es así el medio por el cual se asegura la interpretación recta, definitiva y uniforme de la ley y la consagración de la doctrina oficial del Estado sobre los textos vigentes.

La uniformidad de la jurisprudencia es otra de sus correlativas funciones, cuya necesidad no existe sino primordialmente en interés del Estado y no tanto en el interés de los particulares. Es indispensable que exista un mismo criterio interpretativo, ya que el método de interpretación no puede ser sino uno en todos los tribunales del país; se deja a cada juez la facultad de elegir el método que más le plazca, se produce el caos interpretativo, la negación de la actuación de la voluntad del Estado.

b) regulación positiva de la casación

Con los aspectos sustanciales antes mencionados, el recurso de casación fue implantado por primera vez en el capítulo VI, título XV, del Código de Procedimientos Civiles para el Distrito y Territorios Federales del 13 de agosto de 1872, derogado por el código adjetivo civil promulgado el 15 de septiembre de 1880.

El 15 de mayo de 1884 se reformó este ordenamiento, vigente hasta la entrada en vigor de la Ley Orgánica de los Tribunales del Fuero Común de 1919, cuyo artículo 9° ordenó que no se admitirían más recursos de casación.

Entre otras características procesales del recurso, la ley prescribía las condiciones de admisión desarrolladas por la jurisprudencia de casación, de acuerdo con lo siguiente: a) de tiempo (el recurso debía promoverse dentro de ocho días o cuatro si fuere verbal); b) de forma

(el recurso se interponía verbalmente o por escrito según la naturaleza del juicio respectivo ante el tribunal que dictó la sentencia, debiendo precisarse en el escrito la ley infringida, el hecho en que consistió la violación y alegarse expresamente alguna o algunas de las causas previstas por el artículo 711 del Código de Procedimientos Civiles, es decir errores en la sentencia y 714 del mismo, referentes a errores en el procedimiento); c) de procedencia, entre los cuales se precisaba: que quien interpusiera el recurso, pudiendo reclamar la violación lo hubiera hecho antes de pronunciarse la sentencia; que la violación cometida en la sentencia definitiva que no causara ejecutoria se hubiera reclamado en vía de agravio en la instancia siguiente, en el entendido de que se tendría por no puesta la reclamación en segunda instancia en caso contrario y finalmente, que el recurso debía promoverse contra la sentencia irrecurrible que no hubiera pasado en la autoridad de cosa juzgada.

Respecto de la tramitación, este remedio podía interponerse en cuanto al fondo del asunto o por violación de las leyes de procedimiento o ambos.

En el primer caso, la casación tendría lugar en los supuestos del artículo 711 (errores en la sentencia) es decir, cuando la determinación resultara contraria a la letra o interpretación jurídica a la ley aplicable o por infracción a las reglas del procedimiento en los supuestos del artículo 714.

Cuando sólo se hubieran reclamado cuestiones de fondo, el tribunal de casación no apreciaría más que los puntos legales que hubieran sido objeto del recuso y los fundamentos jurídicos que hubieran servido de base o debieron hacerlo para dictarla. Cuando se advirtiera que la sentencia quedaba comprendida en alguno de los supuestos del artículo 711 el tribunal la casaría y extinguiría para asumir la competencia de un tribunal de apelación con la jurisdicción común y ordinaria para resolver la controversia, pudiendo confirmarla o revocarla, con devolución de los autos en ambos casos, a la sala o juzgado de su origen para la ejecución de aquella o cancelación de la garantía constituida.

En el supuesto de que se hubieran alegado violaciones de procedimiento, el tribunal de casación, en su resolución, debía limitarse a declarar si hubo o no tal conculcación y de ser afirmativo, devolvería los autos al juzgado que pronunció la sentencia para efectos de reposición del procedimiento.

En el ámbito federal la casación estuvo prevista y reglamentada por el capítulo XXXVIII DEL Título Primero del *Código de Procedimientos Civiles Federales* del 6 de octubre de 1897 y fue suprimida por el *Código Federal de Procedimientos Civiles* del 26 de diciembre de 1908.

De este recurso conocía la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia. En lo relativo al procedimiento federal mercantil, los artículos 1344 y 1345, tácitamente derogados por el Código de Comercio vigente, establecieron las reglas de la casación siguiendo en lo sustancial los principios jurídico procesales de este recurso, en los cuales "se confundía con el recurso de súplica, engendrando el consiguiente caos jurídico, ya que el *Código de Comercio*, legislación aplicada en la revisión en casación era susceptible, asimismo, de ser el ordenamiento de aplicación en la súplica, por ser una legislación federal" (Ignacio Burgoa).

En materia penal, el *Código de Procedimientos Penales para el Distrito y territorios Federales* de 1894 previno el recurso de casación contra sentencias definitivas, con arreglo a determinadas condiciones de procedencia, siete de ellas legales y dos por vía jurisprudencial de manera similar a los presupuestos procesales de casación en materia civil.

Respecto de las primeras figuraban entre otras las siguientes: a) la casación procedía contra sentencias definitivas de primera instancia en que se impusiera una pena de más de dos meses de arresto o más de doscientos pesos de multa; b) si el agravio se infirió en primera o segunda instancia se hubiera recurrido protestando contra el mismo; c) era requisito indispensable que se expresara la relación del hecho con la ley que se estimaba violentada (artículo 527, fracción III).

En relación con las provenientes de la jurisprudencia, se menciona, por una parte, que el recurso se hiciera valer contra la parte resolutiva de la sentencia y no contra sus motivos o considerandos, a menos que

rigieran directamente aquélla y por la otra, que para fundarlo no se hiciera supuesto ni se invocara un medio nuevo.

Por lo que se refiere a las condiciones de oportunidad de la interposición y de forma, se seguían en general las reglas establecidas para la materia civil.

El trámite se reguló por los artículos 514 y 516 del respectivo Código.

Sin mencionarlo expresamente, el artículo 412 del *Código Federal de Procedimientos Penales*, expedido el 16 de diciembre de 1908 estableció: "Si al revisar una sentencia el tribunal revisor encuentra que se ha violado la ley, ya en el procedimiento, ya en el fondo, llamará sobre tal hecho la atención del juez o le impondrá alguna corrección disciplinaria siempre que esa violación no importe un delito, pues en este último caso se procederá como se dispone en el Título que trata de la responsabilidad oficial"

c) supresión de la casación

La vigencia del recurso de casación, por lo que se lleva dicho, fue comparativamente breve y debió ceder ante el influjo de factores jurídico-políticos y el desarrollo y eficacia del juicio de amparo.

Agustín Rodríguez (*Casación Civil*, 1903) considera algunos motivos de esa abolición en los siguientes términos: a) que dicho recurso no arraigó en nuestro derecho por no existir uniformidad en la legislación civil ni pluralidad de tribunales sometidos a un poder regulador; b) la predominancia de amparo que al diferir de la casación por el carácter técnico de ésta, favoreció la práctica del juicio de garantías al grado de que en el año de 1899 la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia había resuelto 28 recursos en materia civil, 19 en 1900, 17 en 1901, 11 en 1902 y 5 en 1903; c) Sólo respecto de los juicios de amparo existían las condiciones para integrar jurisprudencia por las sentencias de un tribunal supremo, cuyo conocimiento correspondía a la Suprema Corte de Justicia, que ya entonces era considerada como intérprete

de la Constitución y las leyes correlativas. En este sentido el artículo 70 de la *Ley de Amparo* de 1882 declaró responsables a los jueces de distrito cuando sus sentencias fueran contrarias a la Constitución o a su interpretación por la misma Suprema Corte de Justicia en cinco ejecutorias por lo menos; d) Además, la casación descentralizada como recurso extraordinario fracasó por la intromisión del caciquismo de la justicia superior local, factores que, unidos, obligaron al Constituyente de Querétaro a incorporar la casación en el amparo como una casación federal o constitucional, haciendo de dos medios de impugnación uno solo en su doble aspecto de control constitucional y de legalidad, al llevar a la categoría de derecho del hombre la exacta aplicación de la ley; y al mismo tiempo de acuerdo con el principio de no multiplicar los entes sin necesidad , en vez de crear aparte un tribunal centralista de casación, entregó la casación a la Suprema Corte de Justicia (Olea y Leyva).

d) amparo y casación: diferencias y similitudes

La comparación de estas instituciones entre sí pudiera hacerse con arreglo a los siguientes criterios: orígenes y fines, procedencia y efectos.

1. Orígenes y fines

Ambas instituciones presentan una trayectoria coincidente en su origen político primero y en el aspecto jurídico legal compartido después.

La trayectoria y los fines de ambas son paralelas, pues tanto el amparo como la casación tuvieron un origen y una tendencia política principalísima que después compartieron con la garantía de la exacta aplicación de la ley, otorgando a los particulares la oportunidad de un nuevo estudio de sus sentencias de primera y segunda instancias, por un órgano superior, con lo que se logró el bien de la certeza jurídica.

Además, las citadas instituciones coinciden en que ambas tienden a la unificación de la jurisprudencia, con el propósito, no sólo de uniformarla, sino de establecerla con carácter obligatorio.

Tales finalidades teóricas y prácticas semejantes, tienden a salvaguardar la exacta observancia de las leyes a través del respeto a la garantía de legalidad.

2. Procedencia

Respecto de la procedencia, en nuestro sistema el amparo directo procede contra sentencias definitivas o laudos y resoluciones que pongan fin al juicio, impugnadas en sí mismas por contravenciones legales cometidas en ellas o actos procesales pre-resolutivos, cuando causen violaciones sustanciales que afecten la defensa del quejoso, trascendiendo al resultado del fallo.

Por su parte, el recurso de casación genéricamente procede contra las sentencias definitivas pronunciadas en apelación por los tribunales de segunda instancia (sistema alemán); en el derecho italiano está instituida para mantener la exacta observancia de la ley; en España se concede para que el Tribunal Supremo deje sin efecto en todo o en parte las sentencias donde se haya cometido infracción de ley o de doctrina legal o se haya quebrantado alguna forma esencial; en Francia se estableció para mantener la exacta observancia de las leyes.

Se puede advertir que la procedencia de la casación en diversas legislaciones es la misma, conceptual y casi literalmente, coincidiendo con la procedencia general de nuestro amparo directo.

3. Efectos

Es indudable que ante una sentencia impugnada en amparo directo y otra impugnada en casación, no se está ante una misma hipótesis o situación jurídica, puesto que ante la primera existe un conflicto entre

preceptos legales de diferente jerarquía y en la segunda, una antinomia jurídica de normas de igual rango.

No obstante, la diversa naturaleza de las sentencias sujetas al control constitucional de legalidad del amparo y de las impugnables por el control jurisdiccional de la casación, las sentencias dictadas en ambas instituciones, por la naturaleza idéntica de estas dentro del ámbito de las jurisdicciones de anulación y por su paralelismo como remedios indispensables para el control de la unidad del orden jurídico, producen semejantes efectos positivos y negativos.

Uno de estos efectos, común a ambas instituciones, lo es el que produce efectos restitutorios mediante una anulación retroactiva, es decir, en el amparo es el volver las cosas al Estado que guardaban antes de la violación y en la casación significa nulificar el acto reclamado y los subsecuentes que de él deriven.

Por lo que hace a la ejecución de las sentencias que se pronuncien en materia de amparo, la restitución en el goce y disfrute de las garantías violadas al quejoso, varía de acuerdo con los factores específicos y las circunstancias propias, atendiendo a la garantía o garantías violadas. Así, en amparo directo cuando se alegan errores *in procedendo*, la ejecución de la sentencia estribará en purgar los vicios procesales, obligándose a la autoridad a reponer el procedimiento a partir de la violación o violaciones cometidas. Cuando se alegan errores *in judicando*, la restitución de la garantía violada, en términos del artículo 14 constitucional, consistirá en la pronunciación de una nueva resolución.

En el recurso de casación la ejecución es distinta según la nulidad afecte la forma o recaiga sobre el fondo; en el primer caso se realiza formalmente lo que se denomina reenvío, devolviendo la actuación procesal al inferior para que se pronuncie conforme a derecho; si la nulidad es de fondo, el que conoce el recurso de casación se arroga los poderes del juez de la instancia y dicta sentencia.

Por último, respecto de los efectos vinculatorios de las sentencias de amparo y las de casación, los fallos que estiman errores *in procedendo*, necesariamente vinculan al juez a quo, no existiendo propiamente en

este caso el reenvío; en los casos que se estiman errores *in iudicando*, tanto en el amparo como en la casación, se obliga al juez de ejecución a tomar en consideración la cuestión de derecho resuelta, con entera libertad de decidir sobre los puntos de hecho y los de derecho no decididos por el tribunal *ad quem.*

e) opiniones sobre su implantación

Conforme al texto original de la Constitución Mexicana de 1917, la cual estableció el amparo de única instancia, de este conocía el Pleno de la Suprema Corte de Justicia hasta 1928, en que fue asignado a las Salas y a partir de 1951 y luego de 1968 a los Tribunales Colegiados de Circuito.

Con la supresión, desde 1919, del recurso de casación, dado el carácter progresivo de la garantía de legalidad y en los términos del artículo 107, fracción I constitucional que establece el control de constitucionalidad de los actos de todas las autoridades, diversos tratadistas se han referido a la cuestión del regreso a la pureza del amparo (Tena Ramírez, Hugo B. Margain, Herrera y Lasso, a quienes se denominó "ortodoxos"), proclamando la separación entre aquel y el recurso de casación con el que se identifica: el denominado amparo-casación.

Ríos Espinoza (*Casación y Amparo*, 1960) sintetiza los principales argumentos de estas doctrinas de la siguiente manera:

1.- Por una confusa redacción del artículo 14 constitucional fue posible que los litigantes desvirtuaran la institución del amparo, transformándola en un recurso de orden inferior, como medio de reparación de los errores de los jueces de primera instancia al aplicar las leyes ordinarias, lo cual fue propiciado por el artículo 14 de la Constitución Federal de 1917, cuyos autores no pudieron, por las circunstancias entonces imperantes, prever las consecuencias de elevar a rango de garantía constitucional el principio de la exacta aplicación de las leyes. 2).- El amparo, como medio de control de legalidad, ataca la autonomía de los tribunales locales, despojándolos de su facultad de formar jurisprudenn-

cia, contribuyendo así a la irresponsabilidad moral de aquellos, ya que serán los tribunales federales quienes resuelvan en última instancia las nulidades de hecho o de derecho y que remediarán tarde o temprano sus determinaciones inconstitucionales; 3).- El procedimiento de amparo, que era comprendido dentro de los juicios de equidad se ha convertido en un proceso formulario cerrado, "de estricto derecho", que ha resultado en "casacionismo", término supertécnico de lo más sutil, que ha traído como consecuencia su deformación; 4).- El amparo de "estricto derecho", que resulta del injerto indebido de la casación, encierra al tribunal federal en el círculo estrecho de los conceptos de violación, sacrifica los derechos fundamentales de la persona al rigor de la fórmula, al tecnicismo sutil, que requiere el servicio de profesionales eminentes que no están al alcance de las personas de escasos recursos y que constituyen la generalidad de nuestro pueblo; 5).- En lugar de conservar su elevado rango constitucional, como el Tribunal Supremo estadounidense, la Suprema Corte ha descendido a un tribunal de provincia: lo que ganó en extensión de facultades lo perdió en alteza de sus funciones y de intérprete soberana de la Constitución.

"Para restituir al amparo su pureza y eficacia, para reintegrarlo en su rango constitucional, hay que extirpar el arraigado vicio que lo convierte en un recurso y quitarle el control de legalidad. En cuanto a este, también Rabasa sugirió la solución: el tribunal federal de casación civil (Mariano Azuela).

Al fin y al cabo el amparo por violación al artículo 14 en los juicios civiles no es otra cosa que un sucedáneo inferior del recurso de casación, cuya abolición en México, estimada como "conquista revolucionaria", fue derrota de la técnica jurídica y victoria de los abogados de pequeño saber" (Herrera y Lasso).

2.- En divergencia de estas opiniones, otro sector del pensamiento jurídico (Olea y Leyva, Fix-Zamudio, Burgoa Orihuela) considera que la refutación de los anteriores criterios se funda en la consideración de que el amparo es una institución procesal, cuya función política no consiste exclusivamente en la tutela de los derechos fundamentales del individuo y la pureza del régimen federal, sino

en la protección de las normas constitucionales a través del agravio individual se trata de UNA GARANTÍA DE LA CONSTITUCIÓN (Fix-Zamudio).

Substancialmente la argumentación de estos tratadistas es la siguiente (Ríos Espinoza):

1) La garantía de la exacta aplicación de la ley quedó incorporada a la Constitución de 1857 por un movimiento inconsciente, que pretendió adoptar el sistema norteamericano sin haberlo logrado. Fueron por lo tanto necesidades jurídicas y no una defectuosa redacción las que impusieron el control de legalidad constitucional en nuestro derecho. La permanencia en la Ley Fundamental vigente se debe, ahora por un movimiento consciente orientado a consolidar un sistema de justicia federal que permite reparar las irregularidades constitucionales y legales en que incurra cualquier autoridad judicial del país.

El amparo no ha degenerado al haber asumido la modalidad de recurso extraordinario de legalidad ni ha descendido del rango en que lo coloca nuestra Constitución, sino que se ha perfeccionado y complementado.

2) Aunque es verdad que el amparo directo priva a los tribunales de los Estados de su autonomía judicial, despojándolos de las facultades de integración de su jurisprudencia, también lo es que el centralismo judicial se ha venido imponiendo por la necesidad de las cosas sobre el artífice federativo, ya que prevalece la desconfianza de los postulantes respecto de los fallos de los tribunales superiores de los Estados.

3) El tecnicismo del amparo de "estricto derecho" no proviene de la institución anulatoria, sino de circunstancias históricas de nuestras leyes, que han persistido, precisamente, por falta de técnica.

El artículo 780 del *Código Federal de Procedimientos Civiles* de 1897 que en opinión de Tena Ramírez llevó al amparo las reglas de casación, al establecer que el amparo contra los actos judiciales de orden civil por inexacta aplicación de la ley era de estricto derecho, debiendo sujetarse la sentencia a los términos de la demanda sin suplir ni ampliar nada en ellos, quiso limitar el número de amparos que en este campo interponían, determinando efectivamente el requisito casacionista de los "conceptos de violación".

Sin embargo, la severidad de la medida no derivó de la casación, sino del carácter esencialmente dispositivo que imperaba en el derecho privado del siglo XIX.

4) Las analogías entre el recurso de casación y el amparo directo, como garantías de legalidad, son evidentes a pesar de los esfuerzos que se han hecho para establecer una distinción radical entre ellos.

Ahora bien, las opiniones anteriores no son absolutamente erróneas ni absolutamente acertadas en relación con la finalidad práctica de sus pronunciamientos, que en esencia es el rezago de la Suprema Corte de Justicia (categoría histórica de su organización).

Han existido soluciones propuestas por la doctrina y otras de naturaleza positiva, de las que se pasa breve revista.

En 1908 se previno que el amparo en materia judicial por inexacta aplicación de las leyes civiles sólo procedería contra sentencias definitivas.

La Constitución de 1917 extendió esta limitación a la materia penal, pero por otra parte agregó su procedencia cuando se tratara de actos de la autoridad judicial ejecutados fuera de juicio y después de concluido o de actos en el juicio cuya ejecución fuera de imposible reparación o que afectara a personas extrañas al juicio.

En el Congreso Jurídico Nacional, celebrado en México en 1921, se abordó precisamente el tema de la expedites del despacho de los asuntos de la Suprema Corte.

En esta ocasión, don Emilio Rabasa propuso la creación de un Tribunal Central de Casación, que implicaba una Corte de Amparo y otra de casación, como dos entidades sin relaciones armónicas entre sí y posiblemente antagónicas.

La propuesta no prosperó y nueve años más tarde se registró un rezago de 10,067 negocios contados los amparos directos, indirectos, incidentes, competencias y juicios federales. Para 1949 la Corte tenía 33,850 negocios pendientes.

En 1941, la propias Suprema Corte de Justicia, a través de su presidente, Lic. Salvador Urbina y del Ministro Gabino Fraga, presentó

un proyecto de reformas a los artículos 14 y 107 constitucionales en materia de amparo, que se publicó por acuerdo del tribunal Pleno en 1946, conteniendo los siguientes puntos:

A) Declarar la improcedencia del amparo en juicios civiles y mercantiles "cuando se estime violada una doctrina de carácter jurídico o cuando se trate de aplicación de textos legales oscuros o de mera interpretación o de aplicación de principios legales de derecho en ausencia de disposiciones expresas de la ley"

B) Radicar la competencia federal para decidir, en definitiva, en revisión y en la última instancia en los amparos que no fueran civiles, penales, administrativos o del trabajo, en los tribunales Unitarios de Circuito con potestad de la Corte para avocarse en su conocimiento;"

C) Suprimir del artículo 14 constitucional la parte final del cuarto y último párrafo, que fija las reglas para la resolución de los juicios del orden civil cuando falten textos legales y no sea posible la interpretación jurídica de la ley, y se suprimiría la regla de fundamentación en los principios generales de derecho."

Por diversas consideraciones de los ministros de la Suprema Corte, entre otras la relativa a que el proyecto proclamaba la negación del derecho como doctrina y que la competencia de revisión atribuida a los tribunales de Circuito en nada contribuía a resolver el rezago de la Corte, formado por negocios en los que conservaba jurisdicción, esta propuesta no prosperó.

Igualmente sucedió con la iniciativa del presidente Ávila Camacho de 1944, relativa a las reformas de los artículos 73, fracción XXI, 107 y 133 constitucionales, que pretendió resolver definitivamente la cuestión de la aplicación de la ley federal por los tribunales locales.

De acuerdo con el proyecto, al artículo 107, fracción I, quedaba como sigue: "Art. 107.- El juicio de amparo se seguirá a instancia de la parte agraviada y por medio de procedimientos y formas que se ajustarán a las bases siguientes: Art. 103.- La ley no podrá privar de intervención a la Suprema Corte de Justicia en los amparos siguientes: a) cuando esté impugnada la constitucionalidad de una ley federal o local; b) cuando se reclame la violación directa de algún precepto constitucional. No

hay violación directa si la infracción constitucional resulta sólo como quebrantamiento de una disposición legal secundaria; c) cuando se trate de actos contrarios a la jurisprudencia de los tribunales federales o que afecten gravemente el interés público.

Sobre el particular, la Suprema Corte de Justicia sostuvo, en contra del proyecto, que no podía retirársele el control de legalidad sin violar la Constitución, porque ello "contraría las garantías establecidas por los artículos 14 y 16 constitucionales", y al tratarse de crear "pequeñas Supremas Cortes", se rompía la unidad de acción de un solo órgano supremo, considerando, en cambio, con ánimo centralizador, que el Poder Judicial podría estar formado por una o muchas Supremas Cortes.

Por su parte, el máximo Tribunal propuso un nuevo proyecto de reformas relativo a rezago de los asuntos civiles, con los siguientes puntos: 1.- La creación de otra Sala Civil con Ministros Supernumerarios; 2.- Se reimplantaba al sistema del sobreseimiento por inactividad procesal; 3.- Todas las revisiones en materia de amparo civil serían resultas por los tribunales de Circuito.

Antes de 1951, en que fueron creados los Tribunales Colegiados de Circuito, el Lic. Molina Pasquel ("Algunos problemas relacionados con el rezago de la Suprema Corte".- Revista de la Facultad de Derecho, México, 1951) presentó un proyecto de organización del Poder Judicial, cuya cúspide sería ocupada por el colegio de once ministros, luego un Tribunal Supremo, compuesto por tantas salas como fueren necesarias, las que podrían residir en el mismo lugar o en diferentes regiones o por capitales de la República, constituyendo o no tribunales autónomos; era de amparo (en revisión o directo) y de última instancia. Después se situaba a los tribunales Colegiados de Circuito, que debían ser colegiados, de apelación en toda materia federal diversa del amparo y de segunda instancia; sus resoluciones serían recurribles en amparo directo ante el tribunal Supremo o la Corte, y por último, los juzgados de Distrito.

Las reformas de 1951, con la creación de una Sala Auxiliar integrada por los ministros supernumerarios, el establecimiento de los

tribunales Colegiados de Circuito en las ciudades de México, Puebla, Monterrey, Guadalajara y Veracruz, así como el sobreseimiento por inactividad procesal, restringieron la competencia de la Corte para conocer del amparo directo y del amparo en revisión contra las sentencias constitucionales de los jueces de Distrito. Sin embargo, la aplicación de tales reformas tampoco fue suficiente para disminuir el rezago de los asuntos, pues al 30 de noviembre de 1959 aquel alcanzaría la cifra de 7,000 asuntos pendientes.

Hacia finales de 1958, el maestro emérito Ignacio Burgoa, considerando los efectos negativos de la instauración de los tribunales Colegiados de Circuito en la unidad jurisdiccional de los órganos del Poder Judicial Federal, que deben quedar sujetos a una rigurosa gradación jerárquica en cuya cúspide aparece la Suprema Corte de Justicia; en la supremacía de ésta, (que deja de serlo ante los tribunales Colegiados) y la sustentación de criterios jurisprudenciales contradictorios de los tribunales Colegiados en materia de amparo, entre los aspectos igualmente importantes, propuso un proyecto de reformas a la Constitución Federal, a la *Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación* y a la *Ley de Amparo*.

Con miras a los resultados favorables de la Sala Auxiliar de la Suprema Corte de Justicia en lo que se refiere al abatimiento del rezago, y sobre la premisa de suprimir a los referidos tribunales Colegiados de Circuito, el proyecto en cuestión se orientó a aumentar el número de salas de la Suprema Corte de Justicia, evitando así la bifurcación competencial en un mismo negocio, pues tratándose de amparos directos, si en ellos se alegan violaciones cometidas durante el procedimiento en el juicio civil, penal o laboral, como infracciones *in judicando,* del juicio de garantías conocen primariamente los tribunales Colegiados de Circuito; y en el caso de que se estimaran inoperantes, incumbe a la Suprema Corte el conocimiento de las infracciones de fondo.

Este proyecto contempló el aumento de Salas en la Suprema Corte de Justicia en número de diez, conforme a las competencias correspondientes en los siguientes términos: La Primera y Segunda Salas conocerán de los juicios de amparo que en única instancia se promue-

van contra sentencias definitivas del orden penal y de los recursos de revisión que se promuevan contra sentencias dictadas en la audiencia constitucional por los Jueces de Distrito en juicios de amparo en materia penal; la Tercera y Cuarta Salas conocerían; 1) de los juicios de amparo que en única instancia se promovieran contra sentencias definitivas dictadas por autoridades judiciales en las controversias que se suscitaran con motivo de la aplicación de leyes federales o locales cuando debiera decidirse sobre la legalidad o subsistencia de un acto de autoridad o de un procedimiento seguido por autoridad administrativa; 2) de los recursos de revisión que se interpusieran contra las sentencias definitivas dictadas en la audiencia constitucional por los jueces de Distrito en materia administrativa. La Quinta y Sexta Salas conocerían; 1) De los juicios de amparo que en única instancia se promovieran contra sentencias definitivas del orden civil; 2) De los recursos de revisión que se promovieran contra sentencias definitivas dictadas en la audiencia constitucional por los jueces de Distrito en materia civil. Las Salas Séptima y Octava conocerían; 1) De los juicios de amparo que en única instancia se promovieran contra laudos arbitrales definitivos; 2) De los recursos de revisión que se interpusieran contra las sentencias dictadas en la audiencia constitucional por los jueces de Distrito en materia laboral; la Novena y Décima Salas conocerían; 1) De los recursos de revisión que se promovieran contra resoluciones dictadas en el juicio de amparo por los jueces de Distrito distintas de las que pronunciaran en la audiencia constitucional; 2) De los recursos de queja cuya decisión incumbiera a la Suprema Corte de Justicia en los términos de la *Ley de Amparo*.

Por su parte el Doctor Juventino V. Castro (*Hacia el amparo evolucionado*, México, 1971) menciona que la forma en que se maneja el amparo-casación, ahoga las funciones más altas de la justicia constitucional. Señala que, si el más alto tribunal pudiera aplicar toda su atención al llamado control de constitucionalidad, dedicándose preferentemente a realizar el viejo ideal de justicia pronta y expedita al más alto nivel, relegando a segundo término el control de legalidad, no por inferior, sino por menos urgente, gran favor se haría al proceso constitucional.

Respecto de la posible invasión del soberano derecho de los Estados de interpretar sus leyes y resolver sus controversias, señala la inconveniencia de crear tribunales de casación por ser un sistema cuya estructura ya fue intentada y desechada en la práctica.

Se pronuncia en contra de la coexistencia de una Suprema Corte de Justicia de la Nación y un Tribunal Federal de Casación, considerando que sólo en la primera, como parte de sus Salas, puede existir plenamente.

Afines de 1965 el Ejecutivo Federal envió al Congreso de la Unión una iniciativa de reformas constitucionales con las que, sin modificarse la estructura del Poder Judicial de la Federación, y conservando incólume el juicio de amparo, se propuso en esencia una nueva distribución de competencias entre los órganos del Poder Judicial para limitar la competencias de la Suprema Corte al conocimiento de los negocios de mayor importancia y encomendar a los tribunales Colegiados de Circuito, cuyo número habría de aumentarse, la tramitación de los amparos y de los recursos de revisión que no tuvieran especial trascendencia.

Estas reformas fueron aprobadas según decreto publicado en el *Diario Oficial de la Federación* del día 25 de octubre de 1967, e iniciaron su vigencia, conjuntamente con las relativas a la *Ley de Amparo* y la *Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación* el 27 de octubre de 1968.

Las modificaciones señaladas permitieron acabar con el rezago en las Salas permanentes de la Suprema Corte de Justicia.

Posteriormente, mediante decreto publicado el día 10 de febrero de 1971, se crearon nuevos tribunales Colegiados, para remediar la insuficiencia generada por la supresión de tres de ellos en los transitorios de las reformas a *Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación* de 1967.

Se advierte de lo anterior la tendencia del ordenamiento a decantar a favor de la Suprema Corte de Justicia una competencia constitucional que en la medida de su reducción resulta de su máxima importancia como supremo intérprete de la Constitución en una línea evolutiva que habría de culminar con las reformas de 1994, que la instituyeron como tribunal constitucional conservando una competencia limitada en materia de revisión de sentencias de jueces de distrito o de tribunales colegiados de circuito en materia de amparo contra leyes.

En este sentido, las reformas y adiciones de 1987 a los artículos 73, 94, 101 y 107 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, se orientaron a "una redistribución de competencias entre la Suprema Corte de Justicia de la Nación y los tribunales Colegiados de Circuito, con objeto de agilizar la tramitación de los asuntos sujetos al conocimiento de los tribunales federales y avanzar en el logro de una pronta y expedita impartición de justicia" (Dictamen del Senado de la República).

Con toda claridad se estableció que el propósito de las reformas y adiciones era el de reservar a la Suprema Corte de Justicia la interpretación definitiva de la Constitución y a los colegiados el conocimiento de la legalidad o violaciones indirectas a la Constitución.

En estas reformas, la reafirmación de las competencias de los tribunales Colegiados en el sentido de que el amparo directo por violaciones a la ley procede contra cualquier resolución que ponga fin a un juicio, sea o no sentencia definitiva o laudo (artículo 107, fracción III, inciso a) se complementa con la facultad de atracción por la Suprema Corte de Justicia, de los asuntos de los tribunales Colegiados (fracción VII).

Las reformas de diciembre de 1994 al Poder Judicial de la Federación entre otros aspectos instituyeron a la Suprema Corte de Justicia como tribunal Constitucional, con la competencia establecida por el artículo 105 constitucional y 10, fracción I, de la *Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación*, conservando la relativa a la revisión contra las sentencias pronunciadas por los jueces de distrito o los tribunales unitarios de circuito, cuando subsista el problema de inconstitucionalidad de normas legales, si en la demanda de amparo se hubiese impugnado una ley federal, local, del Distrito Federal, o un tratado internacional, por estimarlos directamente violatorios de un precepto de la Constitución Federal (fracción II, inciso a); cuando se ejercite la facultad de atracción a que se refiere el segundo párrafo del inciso b) de la fracción octava del artículo 107 constitucional, para conocer de un amparo en revisión que por su interés y trascendencia así lo amerite (inciso b)); de recurso de revisión contra sentencias que

en amparo directo conocen los Tribunales Colegiados de Circuito cuando habiéndose impugnado la constitucionalidad de una ley federal o local, del Distrito Federal, o de un tratado internacional, o cuando en los conceptos de violación se haya planteado la interpretación directa de un precepto constitucional, dichas sentencias omitan decidir sobre tales materias, debiendo limitarse en este caso la materia del recuso a la decisión de las cuestiones propiamente constitucionales (fracción XIII).

Los Tribunales Colegiados, conforme al artículo 37 de la *Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación* conocen en amparo directo de las sentencias definitivas, laudos o resoluciones que pongan fin al juicio por violaciones cometidas en ellas o durante la secuela del procedimiento en las materias penal, administrativa, civil y laboral, así como de amparo en revisión, contra sentencias dictadas por los jueces de Distrito en la audiencia constitucional.

En la configuración que les es propia desde su incorporación en el Poder Judicial de la Federación en 1951, estos tribunales son órganos de control por vía de acción, de la garantía constitucional de legalidad consagrada por el artículo 14 de la propia Carta Magna, tanto en lo que se refiere a la observancia de las formalidades del procedimiento como a la exacta aplicación de la ley en materia penal y la conformidad de la sentencia, en materia civil, a la letra de la ley o a su interpretación jurídica y a falta de ésta a los principios generales de derecho.

Si bien es cierto que la extensión del principio de legalidad en el sentido de exacta aplicación de la ley, aun suponiendo que no resultara claramente instituida con ese alcance por el Constituyente de 1857, también lo es que la vigente Constitución la reiteró en reconocimiento de su virtualidad protectora de derechos controvertidos judicialmente.

La discusión acerca de si el amparo de única instancia contra resoluciones judiciales es de naturaleza casacionista o no, cuestión que por otra parte se encuentra distante de un asentamiento general, no parecería tener sentido hoy si no fuera porque la razón primaria que operó en la formulación de las distintas opiniones, es decir la expeditez en la administración de Justicia, requiere un replanteamiento derivado

de una transformación de las circunstancias de la vida constitucional actual.

En efecto, el progresivo traslado de competencias a los tribunales Colegiados ("pequeñas Supremas Cortes" como se ha dicho) en materia de amparo directo y de revisión, supuso que, correlativamente, la Suprema Corte de Justicia asumiría el ejercicio de funciones más elevadas, como máximo intérprete de la Constitución, dejando a los primeros las cuestiones de legalidad en el amparo judicial.

Sin embargo, el esfuerzo de los 117 tribunales colegiados, distribuidos en 25 circuitos, que han venido desahogando importantes cargas de trabajo, puede aún superarse, como se sigue del Informe Anual de Labores rendido a la Suprema Corte de Justicia por su presidente al finalizar el año de 1999, según el cual, a esa fecha existían por resolver 64,421 asuntos.

La divergencia, si no contradicción de criterios de interpretación de aquellos, incluso en un mismo circuito, generan incertidumbre e inseguridad, sin que pueda oponerse a ello el mecanismo de resolución de contradicción de tesis previsto por el artículo 197-A de la *Ley de Amparo*, dado que la decisión en ese procedimiento sufre efectos a futuro y no prejuzga sobre las ejecutorias que lo motivaron.

Con independencia de la controversia doctrinal sobre la casación, es lo cierto que ante tales circunstancias, agregadas a la existencia de ciento veintiocho códigos penales y civiles y los correlativos códigos adjetivos en la República, es preciso que un tribunal federal disponga constitucionalmente la uniformidad interpretativa de tales ordenamientos, entre los cuales deben comprenderse los relativos a los procedimientos contencioso administrativos.

Por otra parte, al argumento de que la eficacia de la jurisprudencia sentada por los tribunales de casación (al igual que sucede hoy con los tribunales Colegiados de Circuito en términos del artículo 193 de la *Ley de Amparo*) invadiría la independencia de los tribunales superiores de los Estados, cabría hacer la observación, ya tópica, de que en nuestras fechas persiste la desconfianza de los postulantes en la imparcialidad o rectitud de la justicia local.

Conclusiones

Ahora bien, dicho replanteamiento podría formularse atendiendo a los siguientes aspectos:

a) En primer término, la exigencia inaplazable de uniformar los criterios de interpretación de las leyes secundarias por un tribunal federal centralizado, superando de manera permanente y con fuerza obligatoria las contradicciones de tesis que actualmente originan la multiplicidad de los tribunales colegiados en el amparo judicial.

Con miras al principio de seguridad jurídica, y tomando en consideración el mandato constitucional de que las sentencias deben dictarse con arreglo a la letra de la ley o a su interpretación jurídica, principio éste último cuyo cabal cumplimiento presupone un mínimo de uniformidad, a la diversidad de legislaciones civiles y penales de los Estados de la República, vino a sumarse el Código Penal para el Distrito Federal luego de las reformas al artículo 122 constitucional.

b) Aparentemente, un proceso de tal naturaleza, pugna con la institución del amparo directo, al menos en su regulación actual.

Sin embargo, si se advierte que la finalidad de ese proceso, que puede denominarse casación, no tiene por objeto directo e inmediato la protección de una garantía individual constitucionalmente consagrada, sino el valor de la uniformidad del derecho secundario objetivo (federal o local) en cuanto a su vigencia jurisprudencial, no parece haber en la Constitución alguna disposición que impida la formación de un control federal concentrado de interpretación de leyes secundarias distinto del amparo directo y, como éste, por vía de acción, máxime que el proceso de casación, por definición, no podría ocuparse sino de cuestiones de estricto derecho, cuya violación durante el procedimiento o en la sentencia integran el presupuesto de procedencia del recurso, ya se trate de leyes de fondo o de procedimiento.

c) La desaparición del amparo directo y su reemplazo por el recurso de casación deberá reglamentarse por la ley secundaria conforme a las normas propias de ese medio extraordinario de defensa y con los

aspectos anulatorios que le son inherentes. Correlativamente deberá proveerse a la nueva competencia de los actuales Tribunales de Circuito, que conservarían sus atribuciones para conocer del amparo en revisión contra las sentencias de los jueces de Distrito en amparo directo.

d) En cuanto a la incorporación de este tribunal federal de casación entre los órganos constitutivos del Poder Judicial de la Federación, las relaciones entre aquél y la Suprema Corte de Justicia no serían de subordinación a ésta, ya que se trataría, en principio, de competencias constitucionales diversas entre sí, además de que las sentencias del órgano de casación serían inatacables, como sucede con la regla general de las sentencias que hoy dictan los tribunales Colegiados en amparo directo, máxime que, como acontece con el Tribunal Electoral, su pertenencia al Poder Judicial de la Federación no lo hace inferior a la Suprema Corte de Justicia.

Quedaría a cargo de las leyes el régimen de la organización de las relaciones del Tribunal de Casación con el Poder Judicial y con la Suprema Corte de Justicia.

e) Dado que se pretende que este órgano sea el máximo intérprete del ordenamiento jurídico secundario, sus miembros deberán ser, al igual que los ministros de la Suprema Corte de Justicia, poseedores de la más elevada calificación técnica y profesional, por lo cual su nombramiento sería el aplicable a los ministros de la Suprema Corte.

No pasa inadvertido para estas reflexiones que la articulación orgánica de un control federal concentrado de legalidad de los procesos judiciales, que al lado de la Suprema Corte de Justicia asumiera las competencias propias de un Supremo Tribunal de la Federación, deberá partir de la realidad determinante del número de asuntos que actualmente se encuentran en trámite en los tribunales Colegiados de Circuito.

La respuesta congruente del sistema de un tribunal Federal de Casación al requerimiento constitucional de expeditez e integralidad de la administración de justicia, deberá justificarse por ser cualitativamente superior en eficacia al modelo actual de los tribunales colegiados de circuito.

Si la administración de justicia en el amparo judicial se encuentra hoy dispersa en un policentrismo de interpretación judicial a cargo de los referidos tribunales, el incremento de éstos no parecería ser la solución de principio a los problemas que plantea su funcionamiento actual, pues persistiría, y quizá con mayor entidad, la divergencia de criterios interpretativos.

La finalidad institucional de la casación se orienta de manera directa al interés de la ley y no a la dimensión de la legalidad como garantía individual en los procesos judiciales que dan lugar al amparo directo.

Por tales razones, la creación de un tribunal federal de casación plantea en principio la previsión de los mecanismos que permitieran a este tribunal asumir la titularidad de las competencias de los tribunales colegiados, correspondiendo a la ley secundaria, como se dijo, su organización y facultades, así como el régimen de relaciones entre aquel y los demás órganos del Poder Judicial de la Federación en los términos del artículo 94 constitucional.

En suma, si bien es verdad que la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos no prohíbe al legislador ordinario federal o local la expedición de normas contradictorias entre sí respecto de la regulación de un determinado supuesto y sus consecuencias, también lo es que la aplicación de aquellas en los procesos judiciales o en los procedimientos en forma de juicio, deben someterse al principio general de un mínimo de uniformidad jurisprudencial aplicable al procedimiento o al fondo de los negocios judiciales, que por hoy, con los tribunales colegiados de circuito, dista mucho de su realización.

VIII. LA PENA DE MUERTE Y LA SUSPENSIÓN DE GARANTÍAS

La escalada de violencia: ejecuciones, secuestros, robos de automóviles, violaciones, asaltos a mano armada, robos en domicilios privados, actos terroristas, etc. como actividades criminales han tenido cada vez mayores resultados abominables en todo el territorio nacional.

A pocos días de haberse aprobado en el Palacio Nacional un acuerdo entre todos los sectores públicos y privados, respecto a las 75 medidas que debían tomarse por las autoridades de los tres niveles de Gobierno, Federación, Gobiernos estatales y municipales, para frenar estos actos que alteran la paz pública y que generan en la sociedad una actitud de rechazo respecto a constantes y numerosos actos que atentan contra la armonía social y que en la comunidad nacional producen una situación de intranquilidad y de manifiesta inseguridad, se han dado una decapitación de 12 personas en el Estado de Yucatán, la ejecución de 24 personas, posiblemente albañiles sin ninguna explicación, en el Estado de México, atentados en una misa en el Estado de Chihuahua, y por último lo más lamentable de todo ello, sin que los anteriores no tengan juicios de reprobación, los hechos suscitados en la ciudad de Morelia en la noche del 15 de septiembre aprovechando la congregación popular para festejar el aniversario del Grito de la Independencia, que puede considerarse como un acto plenamente terrorista, con dos granadas de fragmentación, que dejó un saldo 7 muertos y de más de 100 heridos, algunos de ellos de suma gravedad, entre los cuales puede citarse a personas inocentes, tales como mujeres y niños.

No puede considerarse que existe la paz pública nacional con una escalada de este tipo, que principalmente altera la armonía y la

convivencia ciudadana; en muchos sectores se critican las acciones del Estado, federal, estatal y municipal, que han resultado incapaces de resolver está situación anómala que genera conflictos en cuanto a la paz y la seguridad que debe privar en un Estado Nacional que se considera de derecho.

Se ha reclamado a las autoridades que deben actuar con mucha firmeza y con autoridad indiscutible que no deje lugar a dudas respecto de que los responsables sean castigados de acuerdo con la legislación vigente en el país, sin embargo, existe también la concepción popular de que a aunque sean detenidos los responsables con los sistemas de administración de justicia que por ahora rigen en nuestra Nación, en poco tiempo por la corrupción que se da entre las policías, en las procuradurías y en los tribunales, los responsables de tantos hechos ilícitos quedan en libertad y continúan con sus fechorías, a veces dentro de los penales en que se encuentran recluidos, hechos que lastiman a la sociedad mexicana, en lo nacional e internacional.

Esto ha motivado que surjan nuevas voces en la colectividad nacional sobre la necesidad de implantar la pena de muerte `para este tipo de delincuentes, en cuyas voces podemos mencionar no solo a muy numerosos ciudadanos sino también a algunos diputados federales y específicamente a un partido político que ha planteado la restitución de la pena de muerte como estaba en el artículo 22 de la Constitución General de la República, con algunos matices y agravantes.

Sin embargo, debemos recordar que en la evolución de nuestra Constitución, hace años impulsado por activistas y las Comisiones de Derechos Humanos, se reformó y modificó nuestro artículo 22 constitucional y se abolió la pena de muerte como ya se había estipulado en la Constitución liberal de 1857 y en la Constitución Político-Social, originalmente, de 1917.

¿Cómo podríamos hacer para dar contestación a las cada vez más numerosas voces en la sociedad mexicana para que pueda aplicarse la pena de muerte en nuestro país? Según la última encuesta nacional, el 75% de los mexicanos están por la aplicación de la pena de muerte en

muchos delitos verdaderamente abominables, que marginan la vida, la propiedad y la seguridad de los mexicanos.

La respuesta está en la suspensión parcial de garantías constitucionales, para los responsables de los graves delitos que han quedado enunciados, y particularmente para lo establecido en la primera parte del artículo 14 Constitucional que se refiere a la garantía de la vida.

El artículo 29 de la Constitución establece de manera clara que se podrán suspender las garantías constitucionales, de manera temporal y en parte o en toda la Nación, en los casos de perturbación grave de la paz pública o de cualquier otro hecho que ponga a la sociedad en grave peligro o conflicto.

En estas circunstancias el propio artículo de la Constitución faculta al presidente de la República de acuerdo con los Titulares de las Secretarías de Estado y la Procuraduría General de la República. Para poder suspender parcial o totalmente en todo el país o en lugar determinado las garantías que fuesen obstáculo para hacer frente al peligro, rápida y fácilmente; pero que deberá hacerlo por medio de prevenciones generales y leyes de emergencia sin que la suspensión se contraiga a determinado individuo.

La única limitación que establece la Constitución es que dicha iniciativa del presidente sea aprobada por el Congreso de la Unión, que de acuerdo con la solicitud del Titular del Poder Ejecutivo podrá autorizarlo al expedir la Ley de Prevenciones Generales y las Leyes de Emergencia que sean idóneas y necesarias.

Si actualmente estamos inmersos en una situación de crisis, de casi imposible control, respecto a los actos criminales referidos en todo el país, los cuales están identificados como narcotráfico, secuestros, violaciones, robo de automóviles, asaltos a mano armada, robos en domicilios particulares y actos terroristas, no entendemos la razón por la que el presidente de la República no ha asumido su responsabilidad histórica, para que lo autoriza expresamente la Constitución, de plantear ante el Congreso la suspensión de garantías, no de sujetos determinados, sino indeterminados, respecto de la aplicación de la pena de muerte para

aquellos sujetos desalmados que privan a los ciudadanos y a servidores públicos de la vida, de su seguridad y de sus propiedades.

Es evidente que en todos estos casos ilícitos, la consumación de estos delitos, no revelan a sus responsables del carácter de humanos, sino los caracterizan como inhumanos.

Es cierto que las Comisiones de Derechos Humanos, tanto la nacional como internacionales y de las entidades federativas de la República Mexicana, supuestamente podrían protestar sobre esto, pero en lógica humanística no pueden concederse a los inhumanos, que matan inmisericordemente a los demás y atropellan los mas mínimos derechos de los ciudadanos, de manera igual, a las garantías que la Constitución previene para todos los ciudadanos y habitantes de la República para el mantenimiento de la paz y seguridad sociales.

No estamos por ahora en situaciones normales sino de crisis y de emergencia, por lo que debemos avocarnos al viejo y reconocido refrán popular, que nos dice "que a grandes males deben corresponder grandes remedios".

Si es que el Gobierno Federal no ha encontrado mejores medidas para resolver esta situación crítica provocada por la delincuencia organizada y los terroristas, nos permitimos proponer los siguientes puntos: a).- La prisión de cadena perpetua ya planteada en una iniciativa de ley, no puede ser una solución, pues además de que el Estado debe seguir sosteniendo a los criminales a un alto costo y que además sufragan los ciudadanos por el pago de sus impuestos, así como que la mayor parte de las veces, dada la corrupción que existe en los penales en que se encuentran recluidos, siguen dirigiendo y realizando desde el interior de los mismos sus muy reprobables y condenables fechorías . ¿Cual es la situación de las víctimas que pueden ver a los victimarios de sus esposas, hijos, hijas, hermanos, padres, y demás familiares y amigos disfrutando por este incorrecto sistema de la vida que les cuida y protege el Estado, no obstante que no tuvieron escrúpulos de masacrar a sus seres queridos en sus respectivos entornos familiares y de amigos? B).- ¿Pueden tener derechos a consideraciones y garantías quienes no

las tuvieron para los demás?.- C.- El presidente de acuerdo con las facultades que le otorga el artículo 29 Constitucional, debe plantear la suspensión de garantías individuales de los artículos 1º, 4º, y todos de la seguridad jurídica, particularmente los artículos 13, 14,15 ,16 ,17 18, 19, 20, 21, 22, y 23, y correlativamente los artículos 49, 103, 104, 105, 106 107, 115, 116, 122, y demás relativos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. D.- Los sujetos de esta suspensión deberán ser los presuntos inculpados de tan abominables delitos, así como los declarados inculpados o sentenciados de los delitos de narcotráfico en cualquiera de sus situaciones, los secuestradores, en cualquiera de sus posiciones, los violadores en cualquiera de sus posiciones, los robadores de automóviles en cualquiera de sus posiciones, los asaltantes a mano armada, los robadores de domicilios particulares y los terroristas. E.- Los sujetados a averiguación por los delitos mencionados para lo cual exclusivamente se da competencia a la Procuraduría General de la República en coordinación con las Procuradurías de las Entidades Federativas de la República, se deberán sujetar a un Tribunal especial integrado por 7 ciudadanos, en principio del lugar en que se hubiere cometido el delito o según la atracción que ejerza la Procuraría General de Justicia de la Federación. – F.- Los procedimientos deberán ser regidos por un Gran Jurado, en cada caso, integrado por ciudadanos en los términos de la *Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación* y el *Código Federal de Procedimientos Penales*, y se deberán excluir las competencias de los Tribunales tanto de la Federación como de los Estados, Municipios y del Orden Militar, según las leyes que les sean aplicables.- G.- Las resoluciones del Gran Jurado se deberán dar no solo en el sentido de culpabilidad o de absolución sino también de aplicar la pena máxima o pena capital. H..- El Juez Federal que deberá llevar la instrucción y el desarrollo del procedimiento, se deberá concreta a dictar las medidas ejecutivas en cuanto a la resolución del Gran Jurado.- I.- Las resoluciones del Gran Jurado y del Juez Instructor no admitirán recursos de inconformidad o de impugnación alguno, inclusive el juicio de amparo. J.- Al suspenderse las garantías de la no retroactividad consignada en el artículo 14 y la de no poderse juzgar dos veces por el mismo delito

establecida en el artículo 23 de la Constitución , deberá aplicarse a aquellos delincuentes de los graves delitos a los que se encuentran procesados para ser juzgados por el Gran Jurado, y en cuanto a los delincuentes que ya hubieren sido sentenciados y condenados a penas de prisión mayores de 20 años, deberán ser juzgados de nuevo por el Gran Jurado, y en el caso de ser declarados culpables se les podrá conmutar la pena de prisión por la pena de muerte.- K- Los procedimientos y los juicios ante el Gran Jurado, deberán ser sumarísimos, y no podrán, exceder de 3 días en unos casos según la gravedad de los hechos denunciados por la fiscalía o en otros de mayor gravedad de 5 días.- L.- Cuando se declarase por el Gran Jurado la culpabilidad y la aplicación de la pena de muerte, esta deberá ser ejecutada por disposición del Juez Instructor en un plazo de 48 horas, y su aplicación deberá ser mediante el fusilamiento.

En consecuencia, la autoridad de plantear la suspensión de las garantías corresponde al presidente de la República quien en cuanto a la firmeza y seguridad de sus acciones y a la situación crítica y de emergencia que por ahora vive la Nación mexicana, debe solicitar al Congreso de la Unión la suspensión de garantías generales, la autorización al Ejecutivo para expedir la Ley de Prevenciones Generales y las Leyes de Emergencia que sean idóneas para sostener el Estado de Emergencia en cuanto al término y ámbito espacial de las mismas.

Existen antecedentes sobre el particular, y el mas ejemplificativo fue el Decreto del presidente Juárez del 25 de enero de 1862 sobre la pena de muerte y la traición a la patria en la época anómala de la intervención francesa y el imperio de Maximiliano de Austria; era el boleto histórico de don Benito Juárez, pues aunque la Constitución de 1857 establecía que en ese entonces la única garantía que no podía suspenderse era la de la vida, sin embargo así lo determinó y con apoyo en ese decreto fusiló a Maximiliano, Mejía y Miramón en el Cerro de las Campanas de Querétaro, después de un breve proceso de 3 días, en contra de opiniones y constantes solicitudes de intelectuales nacionales y extranjeros así como de soberanos y monarcas de la vieja Europa. Con este hecho rescató la autonomía e independencia de la República. Fue la responsabilidad histórica del presidente Juárez, quien contra

algunas observaciones en contrario no fue ningún tirano ni dictador, sino indiscutiblemente como siempre se le ha considerado el mayor héroe de la Nación Mexicana.

Por ahora tiene la palabra el actual presidente de la República, don Felipe Calderón Hinojosa. Su respuesta deberá ser congruente con la a su vez su responsabilidad histórica.

IX. EL FEDERALISMO Y LA DEMOCRACIA

Verano de 2011

San Miguel de Allende, Gto.

Hablar sobre estos dos temas es comprender sistemas de gobierno y libertades. El federalismo indudablemente surgió en la antigua Grecia; la libertad también. La democracia como forma de gobierno se creó entre los antiguos griegos. No se puede agregar ahora a lo que fue el incomparable personaje de Pericles. Pero no podemos menos que agradecer a los inmortales griegos, sus ideas sobre el gobierno y las libertades con las que se podían vivir entre ellos.

Tanto Esparta como Atenas fueron indudablemente los cimientos de todo lo que ahora pensamos sobre democracia y también sobre federalismo, principalmente cuando generaron el *fedus* o el pacto para conseguir sus mas preciosos fines políticos.

Los mas preclaros pensadores que han moldeado nuestra cultura occidental, Sócrates, Platón y Aristóteles, hablaron y discutieron sobre estas ideas.

No podemos ni debemos olvidarnos de tan alúcidos pensadores, que siglos después los seguimos mencionando en un perfecto asomo de nuestros sistemas de gobierno.

El federalismo que tantos conflictos motivó en nuestra historia; las grandes ideas que se plantearon en nuestro primer congreso constituyente de 1821, cuando nuestros próceres los enfrentaron, y las discrepancias entre nuestros padres de la patria Ramos Arizpe, Cresencio Rejón y Fray Servando, culminaron con nuestra primera Constitución Federal de 1824.

Tantos han sido los hechos entre los federalistas y los centralistas en nuestro devenir, que opacan por ahora nuestros sentidos y nuestra

conciencia; pero lo cierto es que triunfó el federalismo, como lo tenemos desde el acta de la Constitución de 1847, merced al genio de Otero en su genial voto de abril de 1847, y posteriormente en 1857 gracias al Plan de Ayutla, y afortunadamente hasta nuestras fechas de 1917 hasta el tiempo que vivimos.

Mucho le debemos al federalismo, la pretendida autonomía de los Estados, pero siempre se olvida que en otras cosas padecemos desde entonces un centralismo, que no permite los desarrollos regionales.

Las grandes decisiones se siguen tomando en el centro; todo se encuentra centralizado en la capital de la República: la política, la economía, la educación, la salud, e tc., etc.

¿Cuándo será que podamos vivir un auténtico federalismo en el cual los Estados tengan autonomía económica, potestad de servir, salud general, educación, etc.?

No enfrentamos envidias ni confortamientos a nuestro sistema federal, pero lo único que pedimos es que los repartos fiscales sean equitativos, que recibamos consultas sobre las grandes decisiones de nuestro país y podamos en los Estados generar desarrollos que contrasten con las grandes decisiones incontrolables que se determinan en la capital dela República.

X. "EN LA HISTORIA MEXICANA, LA PRESIDENCIA NO ESTABA INTESTADA"

En días pasados en la prensa nacional se reprodujeron algunas declaraciones del jurista y constitucionalista Diego Valadés en el sentido de que la presidencia de la República está intestada y que en el caso de faltar el presidente no hay mas solución que el Congreso de la Unión por una mayoría de dos terceras partes, difíciles de obtener, dada la pluralidad del Congreso se pudiera obtener la mayoría calificada para designar al Jefe del Ejecutivo, con varios problemas, entre ellos, el ser el Jefe de las Autoridades Militares del país.

Es de extrañarse que el reputado constitucionalista no hubiere hecho mención que, en otros tiempos de nuestra historia política, el problema estaba solucionado con la inmediata presidencia que debía asumir el presidente de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

Por tales circunstancias, el Lic. don Benito Juárez, como presidente de la Suprema Corte, asumió la Presidencia de la República en los tiempos de la Guerra de Reforma, una de las principales convulsiones de nuestra historia.

Si no hubiese Estado previsto en la Constitución de 1857, otras hubiesen sido los acontecimientos de nuestra Nación en esta tan álgida etapa de nuestra historia y de la invasión de los franceses y del efímero imperio de Maximiliano de Austria patrocinado por el partido conservador de aquellos tiempos.

Es bien cierto que se trata ahora de un problema absolutamente jurídico y político.

En la Constitución de 1857, en los artículos 79 y 80, se decía lo siguiente:

> Art. 79.- En las faltas temporales del presidente de la República y en la absoluta mientras se presenta el nuevamente electo entrará a ejercer el poder el presidente de la Suprema Corte de Justicia.
>
> Art. 80.- Si la falta del presidente fuere absoluta, se procederá a nueva elección con arreglo a lo dispuesto en el art. 76, y el nuevamente electo ejercerá sus funciones hasta el día último de noviembre del cuarto año siguiente al de su elec ción.

Por su parte el artículo referenciado 76, decía lo siguiente: "La elección del presidente será indirecta en primer grado y en escrutinio secreto, en los términos que disponga la ley electoral".

Es verdad que todo esto ha sido reformado en nuestra historia política tanto en la Constitución como en sus leyes orgánicas, y que actualmente a falta absoluta del presidente, por accidente, enfermedad o por otra causa, el Congreso de la Unión, es decir, la Cámara de Senadores y la Cámara de Diputados, debe designar al presidente por una mayoría de dos terceras partes de los legisladores, situación que comentaba el jurista Diego Valadés.

Lo anterior sería muy difícil de lograr en Cámaras divididas y plurales como las que ahora existen en nuestro Congreso Federal.

Por ende debemos regresar a nuestra historia y establecer en una reforma constitucional quien debería sustituir al presidente en alguna de sus faltas absolutas, y lo mas afortunado sería establecer que mientras el Congreso decide o se convoca a elecciones, deba substituirlo el presidente de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, como estaba en nuestra Constitución de 1857, y con cuyo procedimiento y reglas pudo acceder a la presidencia el ilustre don Benito Juárez, para asumir una de la mas difíciles etapas de nuestra historia.

No podemos eludir el comentario en este renglón que precisamente el Lic. Don Ignacio L. Vallarta y Ogazón, puso como condición para ser electo presidente de la Suprema Corte que se reformara la disposición particular sobre el tema, y que al hacerse dicha reforma en el

año de 1872, renunció a la Presidencia de dicho Alto Tribunal. La única renuncia que se ha dado en la historia de la SCJN por un presidente del mismo

Esa es la historia, pero debemos reconocer que los tiempos son diferentes y consecuentemente que las circunstancias son distintas.

Ahora como acertadamente lo comenta el Lic. Valadés, después de estar en un partido hegemónico que aprobaba sin mayor discusión las cuestiones políticas, estamos ante un espectáculo político que contempla una pluralidad, por lo que las cuestiones constitucionales decididas en 1917 tendrían que aplicarse a nuevas reglas.

Qué mejor que en un caso como el comentado se acudiera a un nuevo procedimiento para una sustitución del presidente de la República como ya se había establecido en la Constitución de 1857 que obedecería a otras circunstancias y a otros problemas políticos de diversa índole.

Por tales argumentaciones nos permitimos proponer que en el caso de la ausencia absoluta del presidente, y mientras se decide por designación o por elección, que exista automáticamente un sustituto que podría ser como ya lo registra nuestra historia el presidente de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, o el presidente de la Cámara de Senadores. En tales circunstancias no podríamos estar ante una presidencia intestada y menos ante la ingobernabilidad mencionada como se ha dicho.

XI. PRO Y CONTRA: OCHO REFLEXIONES JURÍDICO-POLÍTICAS

"Todo el mundo es opiniones
De pareceres tan varios,
que lo que el uno, que es negro,
el otro prueba que es blanco"
Sor Juana Inés de la Cruz

Sirva el transcrito fragmento poético de Son Juana, de breve introducción a esta columna que se presenta en forma de contradicción, con el solo deseo de motivar opinión en el lector, pues es bien sabido que la verdad destaca más cuando se le ve junto al error. Así, para comentar ciertos y distintos hechos, al encontrar invariablemente rezones en pro y contra de los mismos, nos concretaremos a exponer las supuestas razones que los apoyen y correlativamente, en aparente pero bien intencionada paradoja, aquellas que hipotéticamente los discuten o controvierten.

ELEGIBILIDAD DE DIPUTADOS LOCALES Y PRESIDENTES MUNICIPALES PARA DIPUTADOS FEDERALES Y SENADORES

Después de constantes debates a distintos niveles y foros, así como de alternativas presiones de los principales sectores políticos del país, causó indudable frustración a los interesados el enterarse del texto de las numerosas reformas a la *Ley Federal de Organizaciones Políticas y Procesos Electorales* (LOPE), publicadas en el *Diario Oficial de la Federación* del 6 de enero de 1982, al ver que no se modificó su artículo 16 en cuanto a que inhabilita a los diputados locales y a los presidentes municipales para poder ser elegidos diputados federales o senadores durante el período de sus respectivos encargos, por ende, queda como un cuestionamiento

hacia el futuro y subsecuentes elecciones federales, si debe o no modificarse tal artículo y si es procedente liberar a los diputados locales y presidentes municipales de dicho obstáculo o impedimento para contender en los comicios federales.

Pro: Los requisitos para poder ser elegidos diputados federales o senadores al Congreso de la Unión sólo se encuentran regulados en la Carta Fundamental de la República. Es obvio que, tratándose de los representantes populares y del pacto federal, su elegibilidad o no, debe contenderse y disponerse en el texto de la Constitución. Esta, al establecer en sus artículos 55, 58 y 59 quiénes no pueden ser diputados o senadores, no excluye a las diputaciones locales ni a los presidentes de los ayuntamientos, pues sólo se refiere a los funcionarios que tuvieren mando en el ejército o policía, a los secretarios o subsecretarios de Estado, magistrados de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, gobernadores de los Estados, secretarios de gobierno de los Estados, magistrados y jueces federales de los Estados, ministros de cultos religiosos y senadores y diputados federales que hubiesen resultado electos con el carácter de propietarios en el período inmediato anterior. Luego el impedimento que existe en una ley secundaria (artículo 16 de la LOPE), debe suprimirse ya que resulta inconstitucional privar a ciertos ciudadanos del derecho a ser votados sin que dicho derecho o garantía se encuentre restringido por el propio texto de la norma constitucional. Además si los cargos electorales son la expresión de la voluntad del pueblo a quien corresponde la máxima soberanía nacional tal y como lo dispone el primer párrafo del artículo 39 de la Constitución, y si el Constituyente dentro de las decisiones fundamentales del pueblo mexicano no determinó tales inhabilidades, es incuestionable que no debe vedarse por leyes ordinarias el derecho que el pueblo tiene para designar a sus representantes ante el Congreso de la Unión, aun cuando éstos detentaren otros cargos de elección popular, como diputaciones locales o presidencias de ayuntamientos. Por otra parte, es manifiesto que los diputados locales y los presidentes municipales, por su cercanía a los problemas de sus regiones y por su experiencia en el trato de los asuntos políticos a primer nivel,

al acceder a las diputaciones federales o al senado, podrían tener desde luego una mayor y auténtica representatividad del pueblo ante el máximo Congreso Nacional. Por último, no puede soslayarse, como una realidad de carácter nacional, que la política en nuestro medio, entendida como "arte de gobernar" se inicia con los primeros cargos de representación popular, diputaciones locales y presidencias municipales, cuyos titulares acreditan su natural intuición y agudeza con las experiencias de sus encargos, capacitación política que se ve frenada con dispositivos como el que se comenta, marginando y muchas veces excluyendo de la "carrera política" (si vale el uso de la expresión) a hombres o mujeres que por sus antecedentes, experiencias y valía podrían concurrir al mejor desarrollo de las instituciones políticas nacionales.

Contra: La prohibición contenida en el artículo 16 de la LOPE, no es un nuevo dispositivo legal, ya que tiene un marcado arraigo en las leyes electorales del país y en las tradiciones de procedimientos electorales de la Nación. En efecto, aun cuando de facto se venía observando este impedimento desde los principios de nuestra independencia política de España y más aun con anterioridad en los sistemas de la Colonia durante la vigencia de la Constitución de Cádiz de 1812, encontramos por vez primera esta prohibición, claramente regulada por cuanto a los presidentes municipales, en el artículo 81 fracción II de la Ley Electoral del 19 de diciembre de 1911 expedida bajo la presidencia del Apóstol de la Revolución Francisco I. Madero, la vemos reproducida en la fracción VI del artículo 43 de la Ley para la Elección de Poderes Federales promulgada el 2 de julio de 1918 por Venustiano Carranza, y casi con el mismo texto de la ley vigente en la actualidad, abarcando la restricción también a los diputados locales, en los artículos 45 de la Ley Electoral del 7 de enero de 1946 expedida durante la presidencia de Manuel Ávila Camacho, 64 de la Ley Electoral Federal del 4 de diciembre de 1951 promulgada por Miguel Alemán, y 15 de la *Ley Federal Electoral* del 5 de enero de 1973 emitida por el Congreso de la Unión a iniciativa del presidente Luis Echeverría. Es decir, constituye una inveterada realidad jurídica nacional. Que los diputados locales y presidentes municipales no pue-

den, durante sus encargos, ser "elegibles" para diputados federales y senadores. Si las leyes son consecuencia de los requerimientos sociales, es indudable que esta prohibición ha tenido su correcta motivación en el sentir nacional y dada su prolongada vigencia por distintos regímenes gubernamentales, es claro que no obedece a decisiones caprichosas o arbitrarias de índole solamente subjetivas. Es evidente que constituye un natural inconveniente para la libertad del sufragio y consecuentemente para su efectividad que personas que tienen influencia y determinado control político sobre sus gobernados, puedan acceder durante el tiempo de tales circunstancias a nuevos cargos que dependan del voto de esos mismos ciudadanos, como manifiestamente sucede con los diputados locales y presidentes municipales respecto a los ciudadanos residentes en sus distritos. Esta prohibición del artículo 16 de la LOPE, encuentra sus mismas razones en las existentes para los otros funcionarios impedidos sobre el particular como gobernadores, secretarios de gobierno, comandantes militares, etc., y por ende su permanencia legal debe ser respetada y conservada. No es inconveniente que la restricción que se comenta no se encuentre expresamente prevista en el texto de la Constitución, pues en primer lugar concurren las mismas razones objetivas para su existencia que para las demás personas también impedidas, y por otra parte, no se trata en la especie de una garantía individual sino de una disposición orgánica, amén de que si fuera necesario que todo lo regulado en las leyes ordinarias estuviera previsto en la Constitución, haría ociosas aquellas y desorbitada la redacción de ésta, haciendo desde este singular punto de vista, inadmisible en una sana lógica, de carácter inconstitucional todo el contenido de las leyes ordinarias, como la LOPE, en aquello que no estuviese dispuesto en el articulado de la Constitución.

LA PRESIDENCIA Y EL 82 CONSTITUCIONAL

Existen acusadas corrientes de opinión en sectores políticos e intelectuales, para que se reforme la fracción I del artículo 82 de la Constitución, a fin de establecer como sólo primer requisito para ser presidente de la

República: el ser ciudadano mexicano por nacimiento, en pleno goce de sus derechos, y suprimir la limitante de que además sea hijo de padres mexicanos por nacimiento.

Pro: Esta limitante fue introducida en nuestro derecho público, por excesivo nacionalismo y temores infundados del Constituyente de Querétaro, según sostienen algunos investigadores del derecho constitucional, y según otros, para evitar el ascenso a la Presidencia de uno de los más prominentes miembros del partido cientifista de Porfirio Díaz, José Ives Limantour, señalando que ni siquiera en su época, tal medida se justificaba. Constituye indudablemente una traba para que mexicanos por nacimiento aunque hijos de padres extranjeros o mexicanos por naturalización, de méritos propios, limpia y eficiente carrera en la Administración Pública, con igual apego y amor a la Patria que los demás mexicanos, puedan aspirar al supremo cargo de nuestro sistema político, no obstante el suponerse que por sus antecedentes y capacidad podrían concurrir en el desempeño de dicha honrosa responsabilidad, para el beneficio y engrandecimiento de la Nación.

Es una limitación que no encuentra apoyo ni antecedentes tanto en nuestro derecho como en el de otros países del mundo, advirtiéndose únicamente en las Constituciones del Salvador y Nicaragua aunque con menor rigidez pues la reducen a descender de un solo padre extranjero. Más aun, se encuentra en contradicción con el texto actual de la Constitución en lo referente a los cargos de elección popular y de los altos funcionarios de la Federación, pues ya se tratare de Senadores o Diputados Federales, Secretarios de Estado, Ministros de la Suprema Corte o Procurador General de la República, sólo requiere respecto a su nacionalidad, que sean ciudadanos mexicanos por nacimiento (artículos 55 fracción I, 58, 91, 95 fracción I y 102).

Por otra parte, los ciudadanos mexicanos por nacimiento, con independencia de ser hijos de padres mexicanos por nacimiento o por naturalización, e inclusive de extranjeros, tienen a su cargo la ineludible obligación, de acuerdo con el artículo 36 fracción IV de la misma Carta Magna, de desempeñar los cargos de elección popular de

la Federación o de los Estados. La xenofobia que entraña esta limitante de la Constitución, debe suprimirse, pues de otra manera califica a los mexicanos, respecto al requisito para ser presidente de la República, en ciudadanos de primera y ciudadanos de segunda, limitación que no resulta justa ni jurídica ni políticamente, pues si el texto constitucional impone las mismas obligaciones a todos los mexicanos, en todo caso debe otorgar los mismos derechos en función de la garantía de igualdad que primordialmente se encuentra consignada en términos generales en el artículo 1° de nuestro código político.

Contra: Durante el proceso histórico de nuestra vida política, personas descendientes de extranjeros, carentes de integración al espíritu nacional, se han introducido en los cuadros políticos de más alta jerarquía, algunas de ellas con funestas experiencias para la vida de la República, como la implantación del efímero Imperio de Maximiliano de Austria. Además, al margen de que hubiesen podido asumir la máxima responsabilidad de la Presidencia, lo cierto es que facilitaron en forma indirecta el indebido aprovechamiento por parte de extranjeros de los recursos naturales de nuestro territorio. (Recuérdese las negativas maniobras de algunas logias en la etapa de la Reforma o de señalados extranjeros durante la dictadura de Díaz).

Es razonable entonces pensar que, para poder desempeñar el cargo más importante dentro de nuestra jerarquía política, con las graves responsabilidades que el ejercicio de sus funciones entraña, que la persona que pueda ser elegida para tal cargo, deba tener profundas raíces de nacionalidad que la identifiquen con el país.

Cabe destacar también la sabiduría del Constituyente en este sentido, pues al establecer como requisito la nacionalidad por nacimiento tanto del ciudadano como de sus padres, evita el problema jurídico de la doble nacionalidad, la que además de implicar graves riesgos legales, acusa de acuerdo con la experiencia, una xenofilia o proclividad de los hijos hacia los valores extranjeros del país de origen de sus padres. (Debemos tener presente que, de acuerdo con la legislación de algunos países europeos, sus nacionales nunca pierden su estatuto jurídico, el

que transmiten por el *jus sanguini* a sus hijos. De ahí el riesgo, de no existir la limitante constitucional actual, que un presidente pudiera llegar a ser al mismo tiempo mexicano y extranjero).

Resulta asimismo inconveniente su supresión en atención a la congruencia que deben guardar las Constituciones de los Estados de la República con la Constitución Federal, ya que siete entidades cuentan actualmente en sus constituciones locales con igual exigencia para el cargo de Gobernador. Por último, la mejor demostración de la expresión de la soberanía y por ende de la aceptación popular de este requisito, la encontramos en el hecho de haber sido aprobado por la asamblea de Querétaro en 1917, por unanimidad y sin discusión de naturaleza alguna, a diferencia de los otros requisitos del propio artículo 82, como la edad, la reelección, etc., que fueron objeto de múltiples debates.

SENADORES DE PARTIDO

El Lic. Mario Moya Palencia, destacado político mexicano (exsecretario de Gobernación durante el régimen echeverrista y precandidato a la Presidencia de la República para el periodo 1976-1982), hizo sendos pronunciamientos en recientes conferencias sobre la necesidad de oxigenar al Senado con una representación pluripartidista. Al efecto, Moya retomó un punto muy debatido en las audiencias que precedieron a la expedición de la LOPPE, que fuera propuesto a mediados de 1977 por el PPS y el PARM, sobre la implantación de los Senadores de Partido. Vuelve pues a discutirse en los medios políticos si, al igual que en la Cámara de Diputados, debe modificarse la Constitución para establecer "senadores de minoría" o de "representación proporcional".

Pro: Puede afirmarse con el pensador inglés John Stuart Mill, que "es parte esencial en la democracia que las minorías tengan una justa representación; sin ella no hay verdadera democracia, solo existe una falsa expresión de ella". Este pensamiento, recogido por el ejecutivo Federal, fue esencialmente desarrollado en las exposiciones de motivos de las

reformas constitucionales de 1977 y de la LOPPE que cristalizaron con la aceptación de nuestro sistema jurídico-electoral de los diputados de representación proporcional. Consecuentemente, en atención al principio de analogía jurídica (Donde existe la misma razón debe existir la misma disposición) y siendo elegibles también los senadores por voto directo del pueblo como sus representantes ante el Congreso de la Unión, no se explica razón alguna por la cual no pueda haber asimismo senadores de partido o de representación proporcional, siguiéndose para su elección procedimientos electorales similares a los que se observan para los diputados. Esto daría indudablemente mayor juego democrático al funcionamiento de la Cámara Alta ya que estarían representadas en ella las diversas corrientes del quehacer político nacional, y motivaría obviamente saludables debates en la discusión de los asuntos y leyes de trascendencia nacional que corresponda conocer al Senado.

Cabría reconsiderar sobre este punto uno de los más interesantes proyectos presentados y que no ha sido aprobado hasta la fecha, sobre la implantación de 128 senadores, de los que 3 serían por cada Entidad y el Distrito Federal de acuerdo con el principio de mayoría relativa, o sea un total de 96, y 32 de representación minoritaria, siendo asignables de acuerdo con apropiadas fórmulas de distribución proporcional entre los diferentes partidos, obteniéndose así la misma proporción pluralista que concurre en la Cámara de Diputados, es decir ¾ partes para la mayoría y ¼ parte para la minoría (recuérdese que actualmente son 300 diputados de mayoría relativa y 100 de representación proporcional). De esta manera, el equilibrio democrático sería similar en ambas Cámaras y no como sucede en la actualidad en que después (o viceversa) de la discusión en la Cámara Baja con el amplio examen de las distintas corrientes partidistas en ella representadas, al llegar el asunto o proyecto de ley a la Cámara de Revisión o Senado, únicamente se puedan tomar en cuenta las opiniones del partido mayoritario.

Con tal medida, además de respetarse el sistema paritario, propio de la representación de los Estados en el Pacto Federal, se podría asegurar un pluralismo ideológico de carácter representativo en la Cámara de Senadores, brindando nuevas oportunidades de acceso al sistema

político nacional a ciudadanos con indudables capacidades personales que por la escasa limitación del número de los componentes actuales del Senado no pueden hacerlo.

Los sistemas jurídicos tienen que irse adaptando a los requerimientos sociales y más aún como la expresión de la voluntad soberana del pueblo pueden conciliarse de modo tal que respondan al sentir nacional, elemento *sine qua non* de un sistema representativo y República no, pues si bien es consubstancial al régimen democrático que las mayorías sean las que decidan, también lo es que el mismo derecho de opinión sobre los asuntos políticos del país les asiste tanto a las mayorías como a las minorías.

Contra: Hablar de Senadores de Partido implica desconocer en forma cabal tanto el origen como la naturaleza del Senado de la República. En efecto, el régimen bicameral institucionalizado desde la Constitución de 1824, solamente suspendido durante un breve período a partir de la Constitución de 1857 y reestablecido en el año de 1874 bajo la Presidencia de Sebastián Lerdo de Tejada, histórica y jurídicamente constituye el fiel de la balanza en un régimen federal, en el que la Cámara Alta o Senado deba estar paritariamente constituida por un número igual de senadores por cada Entidad de la República, pues si la Cámara de Diputados, como representación popular, se integra en función del número de pobladores, el Senado como Cámara de Revisión, debe integrarse con la representación en términos de equidad de las partes concurrentes al Pacto Federativo.

Pretender confundir a los partidos políticos con las partes integrantes de la Federación es tanto como desnaturalizar la esencia de nuestros sistemas institucionales.

No está a discusión si los senadores deben ser 2, 3 o más por cada Entidad, sino que debe existir un sistema partidario de igual número por cada Estado y por el Distrito Federal para equilibrar a la Federación, pues de otro modo, rigiendo el número de pobladores para el número de representantes, las regiones más pobladas de la República influirían

indiscriminadamente en las decisiones del Congreso respecto de los territorios de menor densidad demográfica. Este sistema es históricamente la gran aportación del Derecho Constitucional Norteamericano a las teorías del Derecho Público Moderno, y respecto de las cuales dentro de la solidaridad científica se acogió el sistema político mexicano.

Así también, se pretende olvidar la circunstancia de que los senadores además de mandatarios del pueblo, son representantes de las Entidades Federativas en el Congreso Nacional, debiendo tenerse presente como prueba palpable de lo innecesario del voto popular, que hubo épocas en nuestra historia, en que los senadores no eran electos por votación directa sino por las legislaturas de los Estados. Así también su actuación respecto de la colegisladora, no solo se da en el proceso legislativo, pues intervienen conforme a facultades exclusivas de vigilancia de la estructura República na, representando la potestad de los Estados vinculados por el Pacto Federal, con igual representatividad, igualdad jurídica que quedaría lesionada si se admitieran senadores de minoría, pues se afectaría la votación paritaria propia del Pacto Federativo, amén de que resulta obvio que las minorías no pueden representar a una Entidad Federativa o Estado.

Es pertinente agregar que la presencia de senadores de la oposición no es incompatible con nuestro régimen jurídico, más aún sería altamente saludable, pero deben acceder al Senado no por decisiones de orden jurídico, de condescendencia hacia las fuerzas de los partidos, sino por el voto efectivo obtenido en las urnas.

Podría hasta pensarse en la necesidad de una reconsideración sobre el número actual de los senadores, aumentándolos si se quiere, tal y como se propuso en otras épocas, a instancias de Crescencio Rejón y Mariano Otero, pero cuidando que la representatividad paritaria de las entidades federativas sea el equilibrio básico del Federalismo, resultante efectiva del voto de los ciudadanos y no simple tolerancia de pluralismo hacia los partidos como sucede con los diputados, pues de esta manera se duplicarían, repitiéndose innecesariamente las Cámaras y en vez de una democracia se devendría en una injustificable partidocracia. Por ende, no siendo aceptable la tesis de los senadores de partido, de

minoría o de representación proporcional, debe mantenerse al Senado en su estructura actual como baluarte tradicional del Pacto Federal.

LEGALIZACION DEL ABORTO

A Raíz del "Movimiento por la Vida", intensa campaña política efectuada en Italia para la abolición de la *Ley del Aborto*, apoyada directa e indirectamente por el Papa Juan Pablo II y como consecuencia del Referéndum Italiano del 17 de mayo de 1981 que determinó la permanencia de esa ley, cobró nueva vigencia en el mundo occidental la antigua polémica sobre la legalización del aborto. En México, se ha planteado recientemente la necesidad de liberalizar las prácticas abortivas en diversas reuniones sobre temas de población con el Candidato del PRI a la Presidencia de la República, Lic. Miguel de la Madrid, y éste se ha pronunciado por la realización de una consulta popular sobre la conveniencia de revisar la legislación sobre el aborto a fin de abordar problemas nacionales que ya no son posibles soslayar. Queda pues en pie la controversia sobre si debe o no legalizarse plenamente el aborto en la realidad jurídica mexicana.

Pro: Decía Pío Baroja que "para la moral el hombre es un fin y para la política es un medio, la política que es moral deja de ser política". Los moralistas que pugnan contra el aborto se han dedicado a hacer política, tratando de soslayar con la fuerza de los principios que esgrimen realidades que en una gran mayoría sufren personas que ni siquiera participan de esas creencias o principios.

Lo cierto es que con independencia del fondo moral que signifique el aborto, su clandestinidad ha aumentado cada vez más, convirtiéndose a la fecha en un auténtico problema de carácter social que debe contemplarse desde el punto de vista legal, ya que la finalidad de la ley es controlar o regular las fuerzas sociales en conflicto. Según las estadísticas comprobables, pues escapan a ellas muchos casos por la misma clandestinidad, se considera que en México en el último

año se practicaron más de 600,000 abortos en condiciones de miseria y en situaciones ayunas de toda medicina preventiva. No debe pues escandalizar a los contrarios a su legislación, que se pida liberalizar dicha práctica, pues ya desde la antigua Grecia se permitía en ciertos casos y desde 1920 se liberalizó completamente en Rusia para reafirmar la igualdad de la mujer ante el varón, como un derecho auténtico de aquella. Además, se encuentra permitido sin que implique objeción, en ciertos casos por razones terapéuticas, por motivos de imprudencia o cuando la mujer hubiere sido violada. Por tanto, si ya existe liberalizado en los casos mencionados que socialmente se justifican, si al prohibirlo se trata de proteger la vida humana sin que a la postre se proteja ésta por la numerosa clandestinidad, si concurren razones sanitarias y eugenésicas para permitirlo, si en dado caso constituye un derecho íntimo y pleno de la mujer, si resulta indebido obligar a ésta a guardar un hijo que no puede o no quiere guardar en detrimento de su salud, felicidad o libertad; si más que la protección de una vida plena se trata en dado caso de proteger a una hipótesis o presunción de vida, si por la prohibición se orilla a numerosas mujeres a acudir al aborto clandestino lo que ha venido a constituir un grave problema de salud pública, si con su restricción se origina el nacimiento de niños desgraciados por la miseria psicológica y material que afrontarán, si se apoya la existencia de madres solteras con los problemas que esto trae; debe concluirse que por éstas y otras razones más que constituyen una grave situación de carácter social, la ley debe pues liberalizar el aborto para tratar de responder a las necesidades de la comunidad en general.

El problema social es problema de la ley, el problema moral de la mujer para decidir si practica o no el aborto, será en dado caso un problema de exclusiva conciencia de orden personal. Consecuentemente debe legalizarse en todo caso el aborto, solo condicionando su práctica en sanatorios u hospitales autorizados para proteger su realización bajo condiciones médicas correctas y por medio de una ayuda social efectiva.

Contra: No está a discusión que la moral y la ley sean diferentes, pues en tanto que la una se relaciona con el interior de la persona, la otra va dirigida a su conducta exterior. Pero también es incontestable que la ley perfecta es la que coincida con la moral, y tan es así que el principio moral de "no mataras" ha condicionado desde siempre a la legislación universal, la que sanciona como máximo delito el homicidio. Que hay abortos clandestinos, es cierto, pero para resolverlo no debemos acudir a soluciones que resultan fáciles, pero poco constructivas para nuestra condición humana. El Estado al emitir sus leyes debe buscar no solo responder a los requerimientos sociales sino procurar medidas apropiadas para sostener las necesidades de la comunidad. No porque existan numerosos asesinatos debemos permitir la libre realización del homicidio, sino en todo caso debemos procurar la prevención de la comisión de tales delitos. La solución del problema de los numerosos abortos clandestinos radica más que nada en la correcta planeación y educación así como en medios adecuados del control de la población, por lo que antes de liberalizar el feticidio, de extinguir un germen de vida que está reclamando su derecho a ser, debemos acudir a campañas de prevención a través de sistemas adecuados de planeación demográfica, de medios anticonceptivos a nivel masivo, de procurar facilidades para tales fines en todas las instituciones de asistencia social. El Estado no debe enseñar con el mal ejemplo, permitiendo legalmente y en forma impune la privación de la vida humana.

Es un hecho tan repudiado por la condición humana el aborto, que ha sido condenado desde la antigüedad en el juramento hipocrático, base fundamental del ejercicio de la medicina, sancionado en todas las leyes del mundo y en México prohibido desde la antigua legislación de los aztecas.

Por otra parte, no debemos olvidar los ejemplos de la historia tanto antigua como contemporánea, pues precisamente en Roma la corrupción incrementó la práctica del aborto voluntario, y en países como los Estados Unidos y los escandinavos, la liberalidad del aborto ha aparejado socialmente la molicie de las costumbres y el deterioro o decadencia de los principios de la familia. Podemos aceptar los abortos

que la legislación vigente permite, como el terapéutico, el eugenésico, el imprudencial y aquél de índole moral tendiente a apoyar a la mujer cuando ha sufrid deshonor por una violación, situación legal condicionada ´por el derecho ya admitido plenamente de conformidad por la comunidad; pero de esta circunstancia a tender a liberalizar plenamente las prácticas abortivas sería tanto como tutelar el derecho a matar, contrario a nuestra calidad humana. No puede caerse en el absurdo de eliminar a otro ser humano para tutelar egoístamente derechos, intereses o salud de terceros; la solución del problema no es el crimen legalizado sino la prevención a nivel nacional y el respeto a la vida humana.

CONSEJO DE MINISTROS

Por Decreto publicado en el *Diario Oficial de la Federación* del 21 de abril de 1981, se reformó el artículo 29 de la Constitución General de la República, suprimiéndose la expresión "Consejo de Ministros" y estableciéndose que solo procederá la suspensión de garantías por resolución del presidente de los Estados Unidos Mexicanos (se modificó igualmente la expresión de "presidente de la República Mexicana"), de acuerdo con los titulares de las Secretarías de Estado, de los Departamentos Administrativos y de la Procuraduría General de la República, y con la aprobación del Congreso de la Unión. Esta reforma ha provocado cuestionamientos entre los publicistas dedicados al estudio de la política y del derecho constitucional, sobre si se hacía necesaria o no, y si en dado caso el artículo reformado ganó en sindéresis y propiedad gramatical, política y jurídica con las modificaciones sufridas.

Pro: El reputado constitucionalista Jorge Carpizo ha sostenido que "La realidad es dinámica y se modifica con las necesidades y las expresiones de un pueblo. La Constitución escrita debe irse reformando en concordancia con los cambios de esa realidad. Si no fuera así llegaría a tener el valor de una hoja de papel, según conocida expresión de Lasalle.

Luego la Constitución tiene que cambiar". *Mutatis mutandis* se hizo el cambio que ameritaba la Constitución en su artículo 29, pues se corrigió la denominación del cargo del Titular del Poder Ejecutivo y se suprimió la expresión del Consejo de Ministros que no corresponde a nuestro sistema presidencialista. Los Consejos de Ministros son propios de los regímenes parlamentarios en que el Gobierno está vinculado política y jurídicamente al gabinete.

La expresión de Consejo de Ministros que se venía arrastrando desde la redacción inicial del artículo 29 en el Congreso Constituyente de Querétaro, implicaba la errónea denominación de una institución que no existe en nuestro régimen jurídico, por lo que es justificada su modificación, además de que podía inducir a error con otro tipo de funcionarios denominados propiamente ministros en la Constitución, como los integrantes de la Suprema Corte de Justicia y los plenipotenciarios del Servicio Exterior. (artículos 76 fracciones II y VIII; 79 fracciones V y VII; 89 fracciones III y XVIII, 94 y otros).

Se trata pues de una reforma con alcances positivos, pues utiliza correctamente la denominación de presidente de los Estados Unidos Mexicanos, en vez de la de presidente de la República, por ser aquella la denominación legal que corresponde al cargo en los términos del artículo 80 de la propia Carta Magna, y suprime la expresión de un Órgano Político (Consejo de Ministros) que no existe en nuestra estructura administrativa. Además, no obstante la responsabilidad plena del presidente para todos sus actos en función de lo dispuesto en el invocado artículo 80 Constitucional que deposita el ejercicio del Supremo Poder Ejecutivo de la Unión en un solo individuo, consagrando formalmente en nuestro medio al régimen ´presidencialista, pero dada la trascendencia en el medio jurídico-político de la posible suspensión de garantías en los casos de emergencia que la misma Constitución previene, el numeral modificado establece una responsabilidad mancomunada en tal eventualidad del titular del Poder Ejecutivo con los titulares de las Secretarías de Estado, Departamentos Administrativos y Procuraduría General de Justicia de la República.Consecuentemente el cambio del precepto entraña una corrección necesaria para responder a nuestra

realidad y dar mayor certeza a nuestras instituciones constitucionales, resultando una medida saludable en la evolución formal de nuestro derecho público.

Contra: En sus *Tratados de la Ley de la Justicia*, Santo Tomás de Aquino afirmaba que "las leyes han de cambiarse, pero no por cualquier motivo aunque sea de mejoramiento, sino cuando se dé una gran utilidad o necesidad". Si este principio es atendible por lo que se refiere a las leyes ordinarias, es de tanta mayor relevancia por lo que toca a la Constitución como norma primaria o fundamental de un país. En México, la Constitución de acuerdo con su artículo 135 formalmente es un ordenamiento rígido, y sin embargo, ha sufrido del año de 1917 a la fecha cerca de 300 reformas, lo que demuestra una flexibilidad impropia para nuestro sistema, y hasta cierto punto una falta de respeto al máximo ordenamiento jurídico nacional.

No puede justificarse la modificación del artículo 29 para el solo cambio de denominación del cargo del presidente y la supresión del Consejo de Ministros, pues por lo que toca al primero, independientemente de lo que menciona el artículo 80 constitucional, en un gran número de preceptos de la propia Constitución se habla de presidente de la República, y por si fuera poco el artículo 87 al regular la solemne protesta de tan alto funcionario, utiliza la expresión de desempeñar "el cargo de presidente de la República"; por ende, si lo que se trataba era de precisar la denominación, para ser congruentes en términos conceptuales y gramaticales, debió haberse revisado y aclarado todo el texto dela Constitución y no solamente el numeral que se analiza. En lo que se refiere a la supresión del Consejo de Ministros, es intrascendente, porque es una denomiNaciónque se ha venido utilizando siempre en el lenguaje de nuestro derecho público, y tan es así que aún cuando no se hable de gabinete en términos formales, sin embargo dicha palabra forma parte del lenguaje diario del mexicano (inclusive en reuniones a alto nivel político), refiriéndose al grupo de auxiliares directos del presidente, integrado por los Secretarios de Estado y los Titulares de la Procuraduría General de la República, Organismos Descentralizados

y miembros prominentes del Sector Paraestatal. Además, el Consejo de Ministros, no como órgano político sino como reunión de apoya al presidente, se encuentra regulado en la *Ley Orgánica de la Administración Pública Federal*, la que en su artículo 6°(reformado hasta el 4 de enero de 1982 para hacerlo compatible con la reforma constitucional que se comenta) dice que se integra para los efectos del artículo 29 de la Constitución, con los Secretarios de Estado, los Jefes de Departamentos Administrativos y el Procurador General de la República, encabezado por el presidente, y que el Titular del Ejecutivo podrá convocar a los miembros del Consejo cuando se trate de definir o evaluar la política del Gobierno Federal en materias que sean de la competencia concurrente de varias dependencias o entidades de la administración pública.

Por tanto, al modificarse el artículo 29 de la Constitución, y suprimirse el Consejo de Ministros, se deja sin materia y se hace inconstitucional el artículo 6° de la Ley citada, lo que revela que no solamente el cambio es intrascendente desde el punto de vista jurídico y político, sino también inconveniente por la incongruencia que representa con la tradición política mexicana y con el texto de las leyes vigentes. Es cierto que el Consejo no constituye un órgano formalmente constituido, ni menos aún tiene el carácter parlamentario, pero también lo es que se da en la realidad política mexicana y por tanto reviste importancia en el sistema jurídico nacional. Estas circunstancias demuestran que, para reformarse la Constitución, debe hacerse con cuidado y respeto a la tradición y a la teoría, ya que de otro modo se afecta su rigidez que le es propia, con las inconveniencias señaladas y sin plena justificación.

LA PENA DE MUERTE

La Sección Mexicana de Amnistía Internacional dirigió una carta abierta al presidente francés François Mitterrand, felicitando al pueblo de Francia por la abolición de la pena de muerte. Este hecho ha revitalizado en México las tesis abolicionistas de la pena capital iniciadas en nuestro Derecho desde el Voto Particular de la Minoría para reformar la

Constitución del año de 1842. Sin embargo, siguen siendo atendibles para muchas personas los argumentos que históricamente se han sostenido para justificar la pena de muerte en el Derecho Mexicano.

Pro: Son numerosos los pensadores en los campos de la filosofía, de la política y del derecho que han sostenido la necesidad de la pena de muerte como mal menor y para obtener la paz social, entre cuyas ilustres personalidades cabe mencionar a Platón, Séneca, Santo Tomás de Aquino, Victoria, Grocio, Bodin, Puffendorf, Montesquieu, Lombroso, Víctor Hugo, Ferri y Garófalo.

Entre las obras notables de estos pensadores son de destacarse "Las Ultimas Horas de un Condenado a Muerte" de Víctor Hugo y "Contra la Corriente" de Garófalo.

Como justificante de su criterio, mismo que serviría de base al célebre Montesquieu en su "Espíritu de las Leyes" para sustentar la pena de muerte, Santo Tomás de Aquino afirmó en su época: "Todo poder correctivo y sancionatorio proviene de Dios, dueño de la vida y de la muerte, quien lo delega a la sociedad humana. El poder público puede pues, como representante de Dios, imponer toda especie de sanciones jurídicas debidamente instituidas con el objeto de sanear los males sociales y defender la salud de la sociedad misma. Y de la misma manera que es lícito y conveniente amputar un miembro putrefacto para salvar la salud del resto del cuerpo, lo es también eliminar al criminal pervertido mediante la pena capital para salvar al resto de la sociedad."

Resulta pertinente hacer notar, que aún cuando se ha pretendido abolir la pena de muerte en nuestro derecho desde el año de 1842, lo cierto es que en los dos grandes Constituyentes, el de 1856 que se plasmó en la Constitución de 1857 y el de Querétaro que se plasmó en la Constitución de 1917, aún cuando se discutió acaloradamente sobre este tema, se aprobó la permanencia de la pena de muerte, limitada a determinados casos como al traidor a la patria, al parricida, al homicida con alevosía, premeditación o ventaja, al incendiario, al plagiario, al salteador de caminos, al pirata y a los reos de delitos graves del orden militar (art. 22 constitucional).

Por ser plenamente vigentes, son de citarse las razones esgrimidas en pro de la pena de muerte, en el Constituyente de Querétaro, consistentes en la venganza de la sociedad, en un requisito de defensa social, en un respeto a la vida de los asociados, en un orden para la seguridad nacional, y en la experiencia de aquellos países que por razones humanísticas habiendo abolido la pena capital tuvieron que volverla a adoptar ante la proliferación de peligrosos índices de criminalidad.

En resumidas cuentas, se justifica la pena de muerte como una necesidad imperiosa para lograr el orden y la seguridad sociales por la tremenda fuerza inhibitoria que genera; es un medio insubstituible para eliminar radicalmente a individuos cuya personalidad aberrante no ofrece posibilidades de readaptación social; y a pesar de su rigor tiene cierto humanismo pues evita a los condenados inadaptables los sufrimientos físicos y espirituales que les traería una prisión tan prolongada que podría considerarse casi a perpetuidad.

Esta pena se justifica desde el punto de vista ejemplar, por la experiencia de su aplicación, debiendo recordarse el caso del Estado de Tabasco en que con posterioridad a la Revolución, se aplicó para detener el abigeato y pacificar a la entidad lo que fue logrado en forma indudable. Es evidente su eficacia, pues la gran mayoría de los criminales, por el temor a sufrir la pérdida de la vida, se inhiben de la comisión de actos altamente reprobables. No debe olvidarse por otra parte, que el castigo que infringe el Estado para aquellos delitos que repugnan a la recta conciencia, suprimiendo la vida del pervertido criminal, tranquiliza la conciencia de los familiares de aquellas inocentes víctimas, los que sienten en forma perdurable la huella de un crimen incalificable, frenado la atávica venganza privada, y de que otra manera, atormentaría su espíritu en el ambiente social, viendo que el victimario sigue disfrutando de la vida que por otra parte en una forma totalmente injusta arrancó a personas inocentes.

Aún en los países de más alto nivel cultural, es una pena que se ha justificado y se sigue justificando cuando las circunstancias de la comisión de delitos atroces lo requieren, yendo acompañada dicha pena

de considerables índices de ejemplaridad y de eficacia para reafirmar el equilibrio social.

Contra: La humanización de las penas iniciada a principios del siglo XVIII por el Marqués de Baccaría, tuvo su principal manifestación en razones filosóficas y de corrección social para suprimir o abolir la pena de muerte, haciendo respetar como sagrado para la persona el derecho a la vida, el que fue reconocido en forma palmaria en la Declaración Universal de los Derechos Humanos de las Naciones Unidas del año de 1948.

A la fecha, en la mayor parte de los países occidentales, se ha abolido esta pena que entre otras cosas ha sido considerada como un rescoldo atávico de la barbarie de la antigüedad.

En nuestro derecho, en el Constituyente de 1856, Francisco Zarco se pronunció enérgicamente en su contra calificándola de bárbara, ineficaz, estéril y de asesinato judicial, así como contraventora de uno de los principales mandamientos divinos, el "no mataras".

Por su parte, Don Ignacio Ramírez (El Nigromante) manifestó que dicha pena no resulta buena ni para el culpable que no se arrepiente, ni para la sociedad que no debe ser vengadora sino reparadora, ni para el ofendido que no recibe resarcimiento alguno.

Esta pena ha sido considerada por la escuela clásica del derecho penal como violatoria del derecho natural, infractora de la teoría de la pena tal como la concibe el derecho moderno, pues su finalidad debe consistir más que en castigar en corregir y reparar, objetivos que no se obtienen por razones obvias; e inútil por no ser ejemplar, como nos lo demuestran aquellos países en donde existe establecida y que sin embargo no ha significado un freno para el aumento y proliferación de la peligrosa criminalidad.

Por otra parte, debe tomarse en cuenta su mala aplicación en la eventualidad de inadecuados sistemas de administración de justicia, que haría a la postre como sujetos de dicha pena exclusivamente a los débiles, a los inferiores y a los pobres o escasos de recursos económicos.

En el Constituyente de Querétaro al combatirse dicha pena se argumentó en forma contundente la esterilidad de la misma, citándose

como ejemplo, que se venía aplicando para combatir las rebeliones y sin embargo las rebeliones se habían seguido dando durante más de 120 años de nuestra historia.

Desde un punto de vista teórico se considera impropia pues se trata de un pena destructiva, irreparable y rígida, destructiva en cuanto a que no cumple con la finalidad de la pena ya que no permite la enmienda, la reeducación o la rehabilitación del delincuente; irreparable, porque en los casos de error judicial, de los que en la historia hay numerosos ejemplos, una vez ejecutada la pena, no puede restituirse el bien suprimido o sea la vida; y rígida, porque no permite para su imposición: graduación, condición o división.

Además, para el derecho mexicano debe tomarse en consideración la inutilidad de su permanencia en el artículo 22 de la Constitución, para los casos específicos que contempla, pues por una parte ha sido suprimida en casi todos los códigos penales de la República, y por otra en aquellos casos en que se ha dejado su existencia como en el Código de Justicia Militar y en algunos códigos penales de ciertas entidades, no obstante desde el año de 1917 en que se expidió la Constitución hasta la fecha, casi no ha sido aplicada y según estadísticas preliminares, sujetas a rectificaciones, puede afirmarse que a pesar de la gravedad de algunos delitos cometidos, en 65 años no ha llegado a imponerse y menos aún a ejecutarse en casos que escasamente no llegan a una docena.

Por todas estas razones y particularmente por la evolución de nuestras instituciones, por la inutilidad e ineficacia de la pena, y por el respeto indudable a la vida como derecho consagrado en todas las constituciones y en la Declaración Universal de los Derechos Humanos, debe abolirse de nuestro régimen jurídico la pena capital.

Refrendo a los jefes de departamentos administrativos

Los Departamentos Administrativos, surgidos en nuestro Derecho Público en la Constitución de 1917, han adquirido constitucionalmente importancia política, a raíz de la reforma a los artículos 90 y 92 de la

Constitución publicada en el Diario Oficial del 21 de abril de 1981, por la que se reconoció a dichos Departamentos como parte esencial de la Administración Pública Federal centralizada y se estableció la obligación de firmar a sus titulares los reglamentos, decretos, acuerdos y órdenes del presidente, en asuntos de su competencia, sin cuyo requisito no deben ser obedecidos. Esta facultad, que se conoce como el "refrendo" en la doctrina del derecho público, ha motivado cuestionamientos entre los sectores jurídico-políticos del país, pues vino a igualar políticamente a los Departamentos Administrativos con las Secretarías de Estado.

Pro: En paráfrasis de lo afirmado por el jurista argentino Matienzo, puede decirse que el Gobierno Constitucional se consolidará en el momento que se dé a los colaboradores del presidente la personalidad propia y responsabilidad efectiva con que la propia Constitución y la realidad les ha investido.

En la historia de nuestro derecho público, desde la introducción en su organización de los Departamentos Administrativos, éstos han ocupado un lugar relevante entre los colaboradores directos del presidente de la República, integrando material aunque no formalmente su gabinete, y tan es así que a la postre tales Departamentos han sido convertidos jurídicamente en Secretarías de Estado (recordar los Departamentos del Trabajo, Asuntos Agrarios, Turismo y Pesca).

Para ser consecuentes con la realidad política, si los Departamentos Administrativos concurren en los trabajos de la Administración Pública sin distingos de orden material, no se ve razón alguna para que los mismos no se encuentren establecidos en términos formales en la Constitución y con la igualdad de facultades políticas que las Secretarías de Estado. Así las propias Leyes de Secretarías y Departamentos de Estado han venido consignando que no existe jerarquía entre las secretarías y los departamentos pues ambos se encuentran colocados dentro del mismo rango y sin preeminencia alguna, lo que igualmente dispone en la actualidad el artículo 10 de la *Ley Orgánica de la Administración Pública Federal*; también en los artículos 11 y 12 de este último ordenamiento, se

establece que tanto las Secretarías de Estado como los Departamentos Administrativos ejercerán las funciones de su competencia por acuerdo del presidente de la República y formularán respecto de sus asuntos los proyectos de leyes, reglamentos, decretos, acuerdos y órdenes del Titular del Poder Ejecutivo Federal.

En tales condiciones, si constitucionalmente los Secretarios de Estado tienen la doble personalidad, política y administrativa, personalidad que en los mismos términos de acuerdo con las leyes secundarias y la práctica les corresponde a los Jefes de los Departamentos Administrativos, en función del principio de igualdad de razón, resulta justificable que éstos se encuentren investidos también de la facultad de refrendo respecto de los acuerdos y demás actos relacionados emitidos por el presidente de la República.

No está a discusión sobre si se justifica o no el régimen constitucional mexicano el refrendo y si éste en dado caso constituye un matiz parlamentario, sino si en todo caso tal acto deba corresponderle igualmente a los jefes de los Departamentos Administrativos, como colaboradores directos del presidente de la República.

Si los Jefes de los Departamentos Administrativos intervienen en la formulación de los proyectos de leyes, reglamentos, decretos, acuerdos y órdenes del presidente de la República, es lógico que deban refrendarlos, dados los efectos que jurídicamente se le han atribuido al acto del refrendo, siendo aplicables a en los mismos términos las razones con que se le pretende justificar tanto para un Secretario de Estado como para un Jefe de Departamento.

Por ende, si los Departamentos Administrativos concurren con la misma responsabilidad de las Secretarías de Estado en los actos del presidente de la República, si tienen la misma jerarquía jurídico-política, si informan al Congreso en los términos del artículo 93 de la Constitución, si la finalidad de su intervención al firmar conjuntamente con el presidente más que una limitación y un traslado de responsabilidad, consiste en la ilustración directa al presidente sobre la oportunidad, conveniencia, legalidad y constitucionalidad de sus órdenes, es indudable

que al investirse a tales funcionarios de la facultad refrendaria, se ha actuado con apego a derecho y con respeto a nuestra tradición política y constitucional.

Contra: Conferir la facultad de refrendo a los Jefes de los Departamentos Administrativos es ignorar su origen histórico así como su auténtica naturaleza desde el punto de vista del derecho constitucional. En efecto, tales departamentos constituyeron una novedad en nuestro derecho público a raíz de la Constitución de 1917 en que fueron incluidos en el texto del artículo 92 el que establecía que los reglamentos, decretos y órdenes del presidente relativos a los Departamentos Administrativos, serían enviados directamente al Jefe del Departamento respectivo para su cumplimiento y aplicación. Es decir, de origen, no solamente no se concedió a dichos departamentos la facultad refrendaria, sino que expresamente se estableció que no les correspondía. A este respecto, cabe invocar a la Comisión Dictaminadora del Constituyente de Querétaro de 1917, la que expresamente decía: "Al segundo grupo de órganos del Ejecutivo o sea a los meramente administrativos, corresponde la creación de una nueva clase de entidades que se llamarán Departamentos Administrativos, cuyas funciones en ningún caso estarán ligadas con la política, sino que se dedicarán única y exclusivamente al mejoramiento de cada uno de los servicios públicos, dependerán directamente del Jefe del Ejecutivo, no refrendarán los reglamentos y acuerdos relativos a su ramo, no tienen obligación ni facultad de concurrir a las Cámaras a informar ni se les exigen constitucionalmente cualidades determinadas para poder ser nombrados;"

No puede ser más claro que el origen de los Departamentos Administrativos en nuestro derecho es totalmente diferente al de las Secretarías de Estado, pues categóricamente se sostuvo por los constituyentes que no tendrían facultad de refrendar, que no tendrían obligación ni facultad de rendir informes a las Cámaras y que no realizarían funciones políticas.

Ahora, con la reforma que se comenta, se modifica totalmente la estructura y la naturaleza de dichos Departamentos, pues al investirlos de facultades políticas cambia su razón de ser únicamente

órganos técnicos y con funciones exclusivamente administrativas, y simplemente se viene a aumentar a las Secretarías de Estado aunque con otra denominación. Ni en la teoría ni en la práctica constitucionales se justifica esta nueva facultad de orden político a los Departamentos Administrativos, como tampoco se justifica el que desde la reforma de 1974 al artículo 93 constitucional tengan también la facultad y obligación de rendir informes al Congreso de la Unión.

Los Departamentos Administrativos, como su nombre lo indica, son de índole netamente administrativa, y al investírseles de facultades políticas se les hace inútiles e innecesarios en el régimen del Derecho Público Mexicano; tal vez por ello es que en la actualidad no existan dentro de la estructura de la Administración Pública Federal, pues los organismos que se iniciaron bajo esa denominación, como los Departamentos del Trabajo, Agrario (después "de Asuntos Agrarios y Colonización"), Turismo y Pesca, en la actualidad son Secretarías de Estado tanto desde el punto de vista material como del formal. El único departamento que queda es el Departamento del Distrito Federal, el que constitucionalmente y de acuerdo con la realidad política nacional tal vez no se justifique pues implica la supresión de los derechos políticos de los habitantes de la zona más poblada de nuestro territorio y a la que correspondería más que una dependencia administrativa, un Ayuntamiento para responder a las tradiciones históricas ya los requerimientos populares.

Por último, si a los Jefes de los Departamentos Administrativos se les inviste de las mismas facultades políticas que a los Secretarios de Estado, amén de la intrascendencia y de lo superfluo de dicha medida, no se toma en cuenta, que políticamente vienen a tener mayores ventajas que los titulares de las Secretarías de Estado, pues a éstos de acuerdo con el artículo 91 de la Constitución se les exige ser ciudadanos mexicanos por nacimiento, estar en ejercicio de sus derechos y tener 30 años cumplidos, requisitos que no tienen obligación de cumplir los titulares de aquellos Departamentos. Las razones anteriores demuestran pues y sin lugar a dudas, la incongruencia de la reforma constitucional que se analiza.

EL IVA

Después de una insistente campaña de difusión y consulta popular durante el año de 1979 por parte de la Secretaría de Hacienda, el 1° de enero de 1980 entró en vigor la *Ley de Impuesto al Valor Agregado* (IVA) que vino a substituir al ya acostumbrado Impuesto Federal de Ingresos Mercantiles así como a otros gravámenes federales, estatales y municipales. A más de dos años de su aplicación, se sigue discutiendo aún si fue o no una buena modificación fiscal y si en nuestro país, contribuyentes, consumidores y fiscos (federal, estatales y municipales) ganaron con este nuevo impuesto que ya había sido experimentado con resultados no muy claros en otros países.

Pro: Ha sido una constante en el sistema tributario nacional, la búsqueda de fórmulas para la uniformidad y simplificación de los impuestos correspondientes a las tres órbitas de gobierno (Federación, Estados y Municipios) como lo demuestran las leyes de clasificación de rentas del siglo pasado y las tres grandes Convenciones Fiscales de 1925, 1932 y 1947, ésta última que se concretizó con la implantación del Impuesto Federal sobre Ingresos Mercantiles que estuvo en vigor hasta el 31 de diciembre de 1979. Sin embargo, la complejidad de las relaciones sociales y particularmente de las actividades mercantiles, fueron requiriendo un cambio que además de simplificar el procedimiento recaudatorio nacional, lo hiciera más justo y congruente con las realidades industriales y comerciales del país, corrigiendo los defectos del impuesto de ingresos mercantiles. Así, éste que originalmente operaba con sencillez llegó a tener hasta 7 tasas diferentes para corresponder a las distintas operaciones reguladas, y por ser un gravamen de etapas múltiples se desarrollaba en cascada que venía a repercutir en los consumidores finales, con tasas superiores al 10%, sobre todo en los artículos de consumo primario, aunque en forma disfrazada, pues los intermediarios iban incrementando al precio el impuesto del 4% que tenía que cubrirse en las sucesivas operaciones. Se pensó entonces en la adopción de un nuevo impuesto que ya había tenido algunos resultados satisfactorios

en países europeos, de una sola etapa y una sola tasa que eliminara los males del impuesto múltiple o en cascada (Impuesto de Ingresos Mercantiles) ya que el precio al consumidor final no llevaría acumulado el impuesto generado por las diversas operaciones anteriores. Este nuevo gravamen, el Impuesto al Valor Agregado, se implantó el 1° de enero de 1980, y por la coordinación con las 32 entidades federativas, simplificó el campo tributario nacional ya que substituyó a 16 impuestos federales y más de 200 gravámenes estatales y municipales que pesaban sobre el comercio y la industria.

Son múltiples las ventajas que técnica y prácticamente se le adjudican, debiendo destacarse que suprime la cascada inflacionaria del impuesto anterior; que se considera de una sola etapa, esto es la venta al consumidor final, aunque en múltiples puntos de recaudación que no gravan el producto, pues el impuesto conforme se va cargando, va siendo trasladado, de tal manera que a la postre solo incide en el 10% de lo que para el consumidor definitivo; los efectos del tributo se difunden más por los múltiples puntos de recaudación sin aumentar la tasa que de otra manera con el impuesto de ingresos mercantiles se iba sumando de 4 en 4%, hasta llegar en ciertos casos a tasas definitivas del 12 y 16%; facilita la fiscalización de las empresas por el derecho que éstas tienen de trasladar el impuesto y registrarlo en sus partidas contables; estimula las exportaciones al desgravarlas y frena las importaciones al gravar estas además de los otros impuestos aduaneros; alienta los procedimientos de eficiencia en su recaudación pesando menos en las empresas de bajos costos; es de menor impacto al contribuyente porque éste se recupera al trasladar el gravamen el cual llega también al consumidor disfrazado en el precio al igual que en el impuesto de etapas múltiples pero sin exceder de la tasa del 10%; y por otra parte las exenciones que otorga representan más del 40% del consumo final, con lo cual protege el poder adquisitivo de la mayor parte de la población.

A lo anterior, podríamos agregar, como argumentos no de menor importancia, que su recaudación en los dos años de su vigencia ha llegado a ser tan eficiente que este impuesto ocupa el tercer lugar en los renglones de ingresos fiscales de la Nación, eliminando en forma clara la doble y triple tributación que existía por los impuestos que por

virtud de la adhesión de las entidades federativas al Sistema Nacional de Coordinación Fiscal han tenido que ser derogados o suspendidos, para quedar comprendidos dentro del impuesto al valor agregado, y del cual participan dichas entidades y ayuntamientos en forma justa y congruente que estipula la *Ley de Coordinación Fiscal*.

En suma, puede afirmarse que la adopción del Impuesto al Valor Agregado ha resultado un acierto en el Sistema Fiscal Nacional.

Contra: Se sostiene por autorizados fiscalistas: a).- que substituir un sistema benigno y sencillo por otro más enérgico y complicado, es estar divorciado de la realidad jurídica en que se encuentra el grueso de los contribuyentes, es ignorar que una minoría cumplirá y que una mayoría se beneficiará con el mayor impuesto que ahora quedará en sus manos; b).- que no se debe pasar de un impuesto de etapas múltiples a uno de etapa única mientras existan graves omisiones en declarar el ingreso real; c).- que el IVA por sus inmediatos efectos inflacionarios, solo debe introducirse durante un periodo de estabilización de precios y salarios; y d).- que la introducción de un impuesto como substituto de otro gravamen, debe hacerse por razones de técnica y no de incrementar la recaudación, y menos aún gravando mayor número de actividades o actos comparados con los del impuesto sustituido. Estas reglas del juego, básicas para un correcto sistema fiscal, a pesar de las voces de alerta expresadas en diversos foros, no fueron respetadas en la implantación del IVA en México. Es notoria en la realidad mexicana, la tendencia a evadir el cumplimiento de obligaciones fiscales. A tal grado que puede afirmarse, sin temor a exageraciones, que es mayor el porcentaje de los que no cumplen con sus cargas fiscales que aquellos que sí lo hacen, y si esto resulta una verdad respecto de impuestos benignos (si cabe la expresión) será de mayor peso en gravámenes más exigentes. Por ende, antes de crear nuevos impuestos que seguirán por mayoría de razón el mismo camino que los anteriores, debió combatirse eficazmente la evasión fiscal. No se tomaron en cuenta en este sentido, las experiencias de otros países de mejor conciencia tributaria como Francia, que antes de establecerlo estuvo trabajando durante 25 años para disminuir la

evasión, y sin embargo, una vez instalado, hizo exclamar al presidente de ese país en 1980, que a pesar de los esfuerzos del gobierno el IVA es de los impuestos que más se evaden. Otro tanto podemos decir de México, con el agravante en nuestro medio, que los evasores, sin que exista control adecuado cuando menos hasta la fecha, cometen doble defraudación, pues no solo cobran el impuesto al consumidor que resulta más afectado, sino que no lo entregan al fisco y disponen de él. (Ejemplo: gran parte de causantes menores y del pequeño y mediano comercio, que de esta manera ilícitamente, ven incrementados sus ingresos, llegando a afirmar algunos de ellos, cínicamente, que es gracias al IVA). Por otra parte, la implantación de este gravamen no podía resultar más inoportuna, pues inició su vigencia en una situación de plena desestabilización de precios y salarios en el país, en efecto, a partir de 1973 se empezaron a experimentar alzas continuas en los precios y salarios que culminaron con la devaluación de nuestra moneda en 1976; posteriormente, de 1977 a 1979 tuvimos una tasa de inflación del 20%, y durante los dos años de vigencia del IVA, del 30 y 35%, que produjeron, entre otras causas, nuestra actual devaluación, lo que hará desde luego la inflación mucho mayor en este año y en los siguientes. Si la experiencia de otras naciones es que el IVA ha sido inflacionario, no pudo ser más negativa para nuestro país su implantación la que forzosamente tendría tales efectos en nuestra ya de por si maltrecha economía. Igualmente no se respetó la última de las reglas aludidas pues aún cuando se afirma que la tasa establecida resulta inferior a la que regía para el Impuesto sobre Ingresos Mercantiles, lo cierto es que el IVA suplantó a más de 15 impuestos federales con tasas promedio del 5% y más de 200 estatales y municipales con tasas promedio del 2 y del 2.5% por lo que sustituidos estos gravámenes con una carga única del 10% resultaba superior en el 100% y hasta el 250% de aquellos impuestos sustituidos, con un objeto indudable de una mayor recaudación y consecuentemente de efectos claramente inflacionarios que han incidido sobre los precios y han perjudicado la situación económica de la gran mayoría de los consumidores finales. Además, era tan evidente el propósito de una mayor recaudación que se suprimieron más de 14 exenciones de

actividades que gozaban ese beneficio según el impuesto de ingresos mercantiles, y se llegó al extremo de gravar actividades civiles en las que ni siquiera se cumple el objeto esencial del impuesto, pues no se agrega valor alguno a los bienes, como en los casos de donaciones gratuitas, adjudicaciones en remates judiciales o administrativos, arrendamientos civiles, etc. Respecto al gravamen a las importaciones, dado el deporte nacional de la evasión, viene a incrementar el contrabando, pues además de los impuestos aduanales se debe cubrir el IVA, y tocante a los estados y municipios, aún cuando reciben mayores ingresos, ha sido en detrimento de su autodeterminación económica para depender cada vez más de la Federación, limitando su soberanía, y acentuando el centralismo. A estas desventajas podríamos adicionar, que a la postre existe igual número de contribuyentes que en el impuesto de ingresos mercantiles, mayores complicaciones en la recaudación, manejo más difícil, tasas diferenciales (la del 6% para zonas fronterizas), naturaleza regresiva por incidir más en los consumidores finales de bajos ingresos, y perjuicios a los pequeños y medianos industriales o comerciantes que por la mayor injerencia de intermediarios se ven afectados frente a la operatividad de las grandes tiendas y comercios organizados en autoservicio o departamentos que les permiten mayores descuentos. Por estas y otras razones más, puede afirmarse categóricamente que ha sido un error en México la implantación del IVA.

XII. PROPOSICIÓN DE UN CÓDIGO FEDERAL DE RECURSOS NATURALES

Agosto 25 de 1982
México, D. F.

Plirimae legae corruptissimae respublicae
(Las leyes son numerosas en los estados corruptos)
Tácito

Nota Explicativa

En las épocas del esplendor de Roma, casi 2,000 años ha, primero Cicerón, elocuente tribuno, y después Tácito, célebre historiador, ya señalaban los peligros que traía la multiplicidad de leyes, habiendo acuñado Tácito su opinión en ese sentido, en el dístico latino *Plirimae legae corruptissimae respublicae.*

Tal situación, en la evolución histórica del derecho, llegó a su máxima exponencia en la célebre polémica del siglo pasado entre Thibaud y Savigny sobre la necesidad de la codificación del derecho para uniformar las instituciones jurídicas y evitar su dispersión, que una vez superada con el triunfo de la escuela realista y la creciente imitación nacional en el mundo occidental del Código de Napoleón, ha motivado cada vez mayores esfuerzos en las naciones, para evitar la fragmentación de su legislación, unificándola en Textos Únicos o en Códigos.

Dentro del contexto histórico de nuestras leyes, podemos señalar como ejemplos de tal circunstancia, el Código de las Siete Partidas y las Leyes de Indias, así como las Pandectas Hispano-mexicanas que rigieron hasta la vigencia del primer *Código Civil* de 1871.

Sin embargo, así como se unificaron parcialmente diversas instituciones en los *Códigos Civiles, de Comercio, Penales, Sanitarios*, y a recien-

tes fechas el *Agrario* (abrogado por la *Ley Federal de la Reforma Agraria*), el *Aduanero* y el *Fiscal*, no obstante, nuestra legislación administrativa ha proliferado en múltiples y fragmentadas disposiciones de orden general, unas con carácter de leyes, otras reglamentarias y algunas como simples acuerdos o decretos.

Al examinar este panorama legislativo de nuestro medio, cuando menos del Federal, no podemos sino sentir cierta zozobra si tratamos de entender y conocer esa inmensa maraña de normas que rigen a la Administración, que confunden y duplican las funciones de los encargados de aplicarlas y que desorientan constantemente a los gobernados.

Pues bien, siguiendo la tendencia que priva en los países más evolucionados de la actualidad, podríamos ambicionar reunir todas las leyes administrativas vigentes en un *Código Administrativo Federal*, aunque por la magnitud de la tarea y sin renunciar a ello en lo futuro, podríamos por ahora dar un gran paso, con todas las ventajas que significaría, reuniendo metódicamente la legislación múltiple, heterogénea y fragmentaria que existe sobre los recursos naturales, en un código que podría denominarse "*Código Federal de Recursos Naturales*"

En un esfuerzo por demostrar objetivamente la gran cantidad de ordenamientos que existen en esta rama de la Administración, he elaborado un cuadro adjunto, en el que aún sin seguir criterio netamente ortodoxo pero de acuerdo a su realidad, los he ordenado por ramos, haciendo un total de 273 (excluyendo los ordenamientos que se repiten en los distintos ramos), entre leyes, reglamentos y decretos. (Aún cuando podría haberse omitido algunos otros ordenamientos de orden general, cabe aclarar que no se incluyen en el cuadro más que aquellos de naturaleza genérica y no los de naturaleza simplemente privativa o específica, pues si se tomaran en cuenta los numerosos acuerdos o decretos específicos podríamos llegar a varios millares)

Si los analizamos en forma concordada, podremos observar que algunos de ellos se encuentran repetidos en sus dispositivos, contradichos, parcialmente modificados, anacrónicos y no pocos ausentes de téc-

nica legislativa ya que carecen de unidad, método, precisión y expresión gramatical correcta.

Por otra parte, en cada uno de tales cuerpos normativos se encomiendan determinadas funciones a uno o varios Órganos del Estado, lo cual ha motivado duplicidad y hasta multiplicidad de atribuciones en relación con aquellos ordenamientos que se encuentran más estrechamente interrelacionados, vicio que con un buen tino se ha pretendido corregir con la Ley Orgánica de la Administración Pública, aún cuando permanecen vigentes sus causas fundamentales como son la dispersión y carencias de unidad y sistema de las leyes relativas.

Ha sido un fenómeno constante en nuestra formación legislativa, el que la mayor parte de las leyes administrativas se han originado en los diferentes Órganos o Secretarías de Estado para complacencia de intereses institucionales o de facciones gubernamentales, lo que explica hasta cierto punto, la razón por la cual no se ha atendido a la correcta y unitaria administración de los recursos, duplicándose o superponiéndose las funciones o atribuciones.

Por último, y como un fenómeno inexplicable e injustificable, tocante a los procedimientos tanto de otorgamiento a particulares de concesiones o permisos como medios de control, no obstante de tratarse siempre de los recursos naturales de la Nación, y en casos aún más del mismo recurso (por ejemplo, en el caso del agua), son diversos los trámites, con la consiguiente desorientación del gobernado, cuando se realizan ante un Órgano que cuando se hacen ante otros distintos del Estado.

Si por codificar, de acuerdo con las concepciones doctrinales, entendemos no sólo unificar sino ordenar sistemáticamente todas las ramas vigentes de una determinada rama del Derecho, podemos aspirar a que, pese a las disparidades de origen y de motivación de las leyes que regulan en la actualidad los recursos naturales de la Nación, existen de suyo semejanzas en el tratamiento que deba dárseles, que justifican la posibilidad de emitir un texto único para reglarlas que podría ser el *Código Federal de Recursos Naturales*.

En este Código, además de corregirse los vicios existentes de la superfetación o repetición inútil de normas y la duplicidad de funciones, se actualizaría el contenido de los múltiples ordenamientos en uno solo, con las consiguientes ventajas, en lo formal de la generalidad, método, certeza y técnica; en lo substancial, de la corrección de lagunas legislativas, la clarificación de los derechos subjetivos y la unificación de los procedimientos; y en lo práctico, el mejor conocimiento del derecho lo que es muy difícil cuando las leyes se encuentran dispersas.

Para su formulación, de acuerdo con la técnica legislativa de regular en lo substantivo, adjetivo y orgánico, podría dividirse: en un libro de generalidades que abarcaría la programación, conveniente utilización por interés público, prioridades, degradaciones por uso, formas de adquisición, reservas, preservación y autoridades encargadas de administrar y controlar los recursos; un libro por cada uno de los recursos; aire (espacio, radio, televisión), agua (potable, riego, industria, energía, acuacultura, navegación y pesca), suelo (tierra, agricultura, bosques, flora, fauna, ganadería, petróleo y minería), y energía eléctrica y nuclear, con sus correspondientes títulos y capítulos que obedezcan al orden y sistema de sus respectivas regulaciones; y un libro para la regulación de faltas, delitos, sanciones y procedimientos.

Si como decía el ilustre jurista argentino Bielsa, todo Código debe tener justificación jurídica, racional e histórica, el Código que se propone se justifica jurídicamente por la necesidad de unificar, ordenar y sistematizar la numerosa legislación dispersa sobre recursos naturales; se justifica racionalmente, para evitar la contradicción de normas, superposición de funciones y difusión de procedimientos que dificultan la tarea del gobernante y desorientan al gobernado; y se justifica históricamente, por corresponder al actual Estado y evolución de nuestro país en el concierto de los países civilizados del orbe.

PROPOSICIÓN DE UN CÓDIGO FEDERAL DE RECURSOS NATURALES

A G U A

1.- Ley Federal de Aguas

2.- Ley Orgánica de la Fracción I del Artículo 27 Constitucional

3.- Ley de Conservación del Suelo y Agua

4.- Ley de Expropiación

5.- Ley General de Bienes Nacionales

6.- Ley Federal de Protección del Ambiente

7.- Ley Federal de Reforma Agraria

8.- Ley Federal para el Fomento de la Pesca

9.- Código Sanitario

10.- Ley de Navegación y Comercio Marítimos

11.- Ley Reglamentaria del Párrafo Octavo del Artículo 27 Constitucional relativo a la Zona Económica Exclusiva

12.- Ley General de Asentamientos Humanos

13.- Ley que sancionó los Acuerdos que crearon las Comisiones del Papaloapan y del Tepalcatepec

14.- Reglamento de la ley de Aguas de Propiedad Nacional de 1934

15.- Reglamento de la Ley Reglamentaria del Párrafo Quinto del Artículo 27 Constitucional en Materia de Aguas del Subsuelo de 1956

16.- Reglamento del Artículo 124 de la Ley Federal de Aguas

17.- Reglamento de la Ley Orgánica de la Fracción I del Artículo 27 Constitucional

18.- Reglamento para los Análisis de Potabilidad de las Aguas en la República

19.- Reglamento Federal Sobre Obras de Provisión de Agua Potable

20.- Reglamento de Ingeniería Sanitaria Relativo a Edificios

21.- Reglamento para la Prevención y Control de la Contaminación del -- Agua

22.- Reglamento de las Juntas Federales de Agua Potable

23.- Reglamento de la Policía Federal Hidráulica.

24.- Reglamento de los Comités Administradores de los Sistemas de Agua Potable

25.- Reglamento para la Ocupación y Construcción de Obras en el Mar Territorial, Vias Navegables, Playas y Zonas Federales

26.- Decreto que estableció Nuevas Bases para fijar los Precios y Extensiones de Terrenos Nacionales Susceptibles de Adquisición y Explotación

27.- Acuerdo por el cual se fijaron los Porcentajes para el Cobro por la Extracción de Arena o Grava en Terrenos Correspondientes a Cauces, Vasos y Esteros de Propiedad Nacional

28.- Acuerdo por el que se estableció un Comité Directivo en cada uno de los Distritos Nacionales de Riego

29.- Reglamento del Acuerdo Anterior

30.- Decreto que creó la Comisión del Balsas

31.- Acuerdo que creó la Comisión del Río Fuerte

32.- Acuerdo que creó la Comisión del Rio Grijalva

33.- Acuerdo que creó la Comisión de Estudios de la Cuenca del Rio Pánuco

34.- Decreto por el que se creó la Comisión del Lago de Texcoco

35.- Decreto por el que se creó la Comisión de Aguas del Valle de México

36.- Decreto por el que se creó la Comisión del Plan Nacional Hidráulico

37.- Ley Orgánica de la Administración Pública Federal

38.- Reglamento de la Zona Federal Marítimo-Terrestre y de los Terrenos Ganados al Mar

39.- Reglamento para Prevenir y Controlar la Contaminación del Mar por Vertimiento de Desechos y Otras Materias

40.- Ley de Fomento Agropecuario

N A V E G A C I O N

1.- Ley de Navegación y Comercio Marítimo

2.- Ley de Vías Generales de Comunicación

3.- Ley sobre Disposiciones Especiales para el Servicio de Cabotaje, - Interior del Puerto y Fluvial de la República

4.- Ley de Subvenciones a la Marina Mercante Nacional

5.- Ley de Puertos Libres Mexicanos

6.- Ley Federal del Impuesto Sobre Portes y Pasajes

7.- Reglamento para la Navegación de Cabotaje

8.- Reglamento para Evitar los Abordajes en el Mar

9.- Reglamento General de la Policía de los Puertos

10.- Reglamento para el Servicio de Pilotaje

11.- Reglamento para el Abanderamiento y Matrícula de los Buques Mercantes Nacionales

12.- Reglamento para los Servicios Públicos de Cabotaje entre los Puertos Mexicanos del Litoral del Golfo de México y Mar Caribe.

13.- Reglamento para el Servicio de Remolque en Aguas y Puertos Nacionales

14.- Reglamento de Yates

15.- Reglamento de la Ley de Puertos Libres Mexicanos

16.- Reglamento del Registro Público Marítimo Nacional

17.- Ley para el Desarrollo de la Marina Mercante Mexicana

18.- Acuerdo por el cual se crea la Unidad de Control de Empresas de Servicios Portuarios

19.- Decreto por el cual se crea el Organo Denominado de Servicio de -- Transbordadores

20.- Programa de Fomento para la Industria Naval

LEGISLACION FEDERAL VIGENTE SOBRE RECURSOS NATURALES

ENERGIA ELECTRICA Y NUCLEAR

1.- Ley del Servicio Público de Energía Eléctrica

2.- Ley Orgánica de la Comisión de Tarifas de Electricidad y Gas

3.- Ley del Impuesto sobre Producción e Introducción de Energía Eléctrica

4.- Ley del Impuesto sobre Consumo de Energía Eléctrica

5.- Ley que Declara Reservas Minerales Nacionales los Yacimientos de Uranio, Torio y las demás Substancias de las cuales se obtengan Isótopos Hendibles que puedan producir energía nuclear

6.- Ley que crea la Comisión Nacional de Energía Nuclear

7.- Ley Orgánica del Instituto Nacional de Energía Nuclear

8.- Reglamento de la Ley de la Industria Eléctrica

9.- Reglamento de la Ley Orgánica de la Comisión de Tarifas de Electricidad y Gas

10.- Decreto que crea la Comisión Técnica Coordinadora de la Electrificación de México

11.- Reglamento de la Ley del Impuesto Sobre producción e Introducción de Energía Eléctrica

12.- Decreto que modifica la Tarifa del Impuesto de Importación de Energía Eléctrica

13.- Reglamento del anterior

14.- Decreto que establece los Derechos por los Servicios que en Materia de Electricidad presta la Secretaría de Industria y Comercio

15.- Reglamento General de Inspecciones en Materia de Electricidad

16.- Decreto que declara de Utilidad Pública la Unificación de la Frecuencia del Suministro de Energía Eléctrica a 60 ciclos por Segundo en todos los Sistemas del País destinado a Servicio Público

17.- Reglamento de Instalaciones Eléctricas

18.- Reglamento de la Ley que Declara Reservas Minerales Nacionales los Yacimientos de Uranio, Torio y otros que Produzcan Energía Nuclear.

19.- Porgrama de Energía

20.- Ley Reglamentaria del Artículo 27 Constitucional en Materia Nuclear

E L E C T R I C A S

1.- Ley Federal ce Radio y Televisión

2.- Reglamento de las Estaciones Radiodifusoras Comerciales, Culturales de Experimentación Científica y de Aficionados

3.- Reglamento del Artículo 386 de la Ley de Vías Generales de Comunicación en Materia de Telegramas de Prensa del Régimen Interior

4.- Reglamento de los Artículos 118 Fracción II y 384 Fracción IV de - la Ley de Vías Generales de Comunicación (uso de comunicaciones telefónicas por Inspectores)

5.- Reglamento de los Certificados de Aptitud para el Manejo de Estaciones Radioeléctricas Civiles

6.- Reglamento del Servicio de Giros Telegráficos Nacionales e Internacionales

7.- Reglamento del Servicio Fonopostal

8.- Reglamento del Seguro de Vida y de Retiro del Empleado Postal

9.- Reglamento del Artículo 134 (ahora 127) de la Ley de Vías Generales de Comunicación (seguro del viajero)

10.- Ley de Vías Generales de Comunicación

11.- Reglamento para Instalar y Operar Estaciones Radioeléctricas de -- Aficionados

T E R R E S T R E S

1.- Ley de Vías Generales de Comunicación

2.- Ley Orgánica de los Ferrocarriles Nacionales de México

3.- Ley que fija las Bases Generales a que habrán de sujetarse el Tránsito y los Transportes en el D.F.

4.- Ley sobre Construcción de Caminos en Cooperación con los Estados

5.- Ley de Registro Federal de Automóviles

6.- Ley de Impuesto Sobre Tenencia o Uso de Automóviles

7.- Ley de la Unión de Permisionarios de Transportes de Pasajeros en - Camiones y Autobuses en el D.F.

8.- Ley de la Institución Descentralizada del Servicio Público "Servi-- cio de Transportes Eléctricos del D.F."

9.- Reglamento del Artículo 124 de la Ley de Vías Generales de Comunicación

10.- Reglamento para la Construcción, Conservación y Servicio de los -- Ferrocarriles

11.- Reglamento General de Ferrocarriles. Parte Técnica

12.- Reglamento de Ferrocarriles Particulares

13.- Reglamento Sanitario para Carros de Ferrocarril Destinados al Transporte de Pasajeros o de Carga

14.- Reglamento para el Servicio Público de Transporte dePasajeros en el D.F.

15.- Acuerdo que fija como Derecho de Vía de los Caminos Federales de la República ya Construídos, una amplitud Mínima Absoluta de 20 metros a cada lado del eje del Camino

16.- Reglamento del Capítulo de Explotación de Caminos de la Ley de --- Vías Generales de Comunicación

17.- Reglamento del Artículo 46 de la Ley de Vías Generales de Comunicación para la instalación de anuncios y Obras con fines de Publicidad en los Caminos Nacionales

18.- Reglamento de la Policía Federal de Caminos

19.- Reglamento de Tránsito en los Caminos Nacionales y en los Particulares de Concesión Federal

20.- Reglamento de Tránsito en el D.F.

21.- Reglamento de Taxímetros para Automóviles de Alquiler

22.- Reglamento del Artículo 137 de la Ley de Vías Generales de Comunicación

23.- Decreto por el cual se crea un Organismo Denominado "Comisión Nacional de Caminos Vecinales",Encomendado a la Secretaría de Obras Públicas

24.- Reglamento para el Transporte de Carga en el D.F.

25.- Decreto que crea el Organismo Público Federal Descentralizado denominado "Caminos y Puentes Federales de Ingresos y Servicios Conexos"

26.- Reglamento de Medicina Preventiva en el Autotransporte

P E T R O L E O

1.- Ley Reglamentaria del Artículo 27 Constitucional en el Ramo del -- Petróleo

2.- Ley Orgánica de Petróleos Mexicanos

3.- Reglamento de la anterior

4.- Reglamento de la Ley del Petróleo

5.- Reglamento en Materia de Petroquímica

6.- Reglamento de Distribución de Gas Licuado

7.- Decreto de Reservas Petroleras

8.- Reglamento de Explotación de Pozos de Petróleo

9.- Reglamento de Trabajos Petroleros

10.- Decreto que crea el Instituto Mexicano del Petróleo

11.- Reglamento para la Fiscalización del Petróleo y sus Derivados

12.- Acuerdo por el que el Plan Nacional de Contingencia para combatir y controlar derrames de Hidrocarburos y Substancias Nocivas al Mar será permanente.

M I N A S

1.- Ley Reglamentaria del Artículo 27 Constitucional en Materia Minera

2.- Ley Sobre el Patrimonio de la Comisión de Fomento Minero

3.- Ley Orgánica del Instituto Nacional para la Investigación de Recursos Minerales

4.- Ley que Declara Reservas Minerales Nacionales los Yacimientos de - Uranio, torio y las demás Substancias de las cuales se obtengan -- isótopos Hendibles que puedan Producir Energía Eléctrica

5.- Reglamento de la anterior

6.- Reglamento de la Ley Reglamentaria del Artículo 27 Constitucional en Materia de Explotación y Aprovechamiento de Recursos Minerales

7.- Reglamento de Seguridad en los Trabajos de las Minas

8.- Reglamento para los Trabajos de Explotación y Exploración de Yacimientos de Arena, Canteras de Tepetate y Piedra en el D.F.

9.- Reglamento de la Comisión de Fomento Minero

10.- Reglamento Sobre Reservas Mineras Nacionales

11.- Reglamento Relativo al Aprovechamiento de los Minerales Oxidados de Hierro, con excepción de los Ocres·

12.- Reglamento sobre Concesiones Especiales para la Explotación y Exploración de Yacimientos de Azufre en Formaciones Asociadas a Donos -- Salinos

13.- Programa de Fomento para la Industria Siderúrgica

14.- Ley que Establece el Régimen de Exportación del Oro

15.- Plan Nacional de Desarrollo Industrial

C O M U N I C A C I O N E S

A E R E A S

1.- Ley de Vías Generales de Comunicación

2.- Ley de Subsidios para Empresas de Aviación

3.- Reglamento del Artículo 320 de la Ley de Vías Generales de Comunicación (cambio de la marca de nacionalización o matrícula de aeronaves)

4.- Reglamento de los Artículos 311, 316, 317 y 351 de la Ley de Vías Generales de Comunicación (vuelos y aterrizajes)

5.- Reglamento Sobre Seguridad y Policía de la Navegación Aérea Civil

6.- Reglamento de Licencias al Personal Técnico Aeronáutico

7.- Reglamento para la Expedición de Prioridades en los Transportes -- Aéreos

8.- Reglamento de Operación de Aeronaves Civiles

9.- Reglamento de Telecomunicaciones Aeronáuticas y Radioayudas para la Navegación Aérea

10.- Reglamento para Búsquedas y Salvamento e Investigación de Accidentes Aéreos

11.- Reglamento del Servicio Meteorológico Aeronáutico

12.- Reglamento de Tránsito Aéreo, Reglas y Procedimientos de Radar

13.- Reglamento de las Escuelas Técnicas de Aeronáutica

14.- Reglamento de Registro Aeronáutico Mexicano

15.- Reglamento de Aeródromos y Aeropuertos Civiles

17.- Decreto que crea el organismo Público Descentralizado Aeropuertos y Servicios Auxiliares

18.- Acuerdo que crea el Organo Desconcentrado Denominado Servicios a la Navegación en el Espacio Aéreo Mexicano (SENEAM)

F A U N A

1.- Ley Federal de Caza

2.- Ley Federal para el Fomento de la Pesca

3.- Acuerdo que crea el Consejo Consultivo de la Fauna Silvestre

4.- Reglamento de Policía Sanitaria de los Animales

5.- Reglamento de Policía Sanitaria de los Animales a que se sujetarán: los Funcionarios del Cuerpo Consular Mexicano en el Extranjero

6.- Reglamento de la Ley de Pesca

7.- Decreto Fijando las Bases a que se sujetarán la Inspección Sanitaria Veterinaria de los Animales y Productos del mismo origen, de Importación y Exportación

8.- Reglamento para el Control Sanitario de los productos de la Pesca

9.- Acuerdo por el que se crea la Comisión Internacional de Investigación Oceanográfica

10.- Decreto que crea el Instituto Nacional de Investigaciones sobre Recursos Bióticos

11.- Ley de Protección de Animales para el D.F.

F L O R A

1.- Ley Forestal

2.- Ley del Impuesto Sobre la Explotación Forestal

3.- Ley sobre Producción, Certificación y Comercio de Semillas

4.- Ley Vitivinícola

5.- Reglamento de la Ley Forestal

6.- Decreto que crea el Organismo Público Descentralizado "Productos Forestales Mexicanos".

7.- Decreto que crea el Instituto Mexicano de Investigaciones Forestales

8.- Reglamento de la Ley del Impuesto Sobre la Explotación Forestal

9.- Decreto que crea la Policía Forestal

10.- Reglamento de Parques Nacionales e Internacionales

11.- Ley General de Asentamientos Humanos

12.- Ley Federal de Reforma Agraria

13.- Instructivo para la Constitución, Organización y Funcionamiento de las Asociaciones Forestales

14.- Instructivo que fija el Procedimiento para la Instrucción de Expedientes de Infracción en el Ramo Forestal.

G A N A D E R I A

1.- Ley de Sanidad Fitopecuaria

2.- Reglamento de la Ley de Sanidad Fitopecuaria, Control de Productos Biológicos, Farmacéuticos y Alimenticios para Animales

3.- Ley de Asociaciones Ganaderas

4.- Reglamento de la anterior

5.- Reglamento General de Colonias Agrícolas y Ganaderas

6.- Reglamento para la Recolección y Distribución de las Crías de Ganado que deben entregar los propietarios de Predios Amparados por concesiones de Inafectabilidad

7.- Reglamento de Inafectabilidad Agrícola y Ganadera

8.- Reglamento para la Expedición de Certificados de Inafectabilidad - Agropecuaria

9.- Ley del Seguro Agrícola Integral y Ganadero

10.- Reglamento de la anterior

11.- Reglamento de la Fracción III del Artículo 13 de la Ley de Sanidad Fitopecuaria

12.- Reglamento General para el Servicio Nacional de Estadísticas y Estimaciones Agropecuarias

13.- Decreto que crea la Policía Federal de Inspectores Fitosanitarios

14.- Reglamento para el Servicio de Sanidad Internacional en los Aeropuertos del País en Materia Fitopecuaria

15.- Reglamento para la Recolección y Distribución de Crías de Ganado Mayor y Menor Procedente de Fincas declaradas Inafectables

16.- Reglamento de Carnes propias para el Consumo, Preparados que de ellas se deriven y Establecimientos relacionados con los mismos Productos.

17.- Reglamento para la Industrialización Sanitaria de la Carne

18.- Reglamento del Stud Book Mexicano

19.- Decreto por el cual se Reglamentan las Exposiciones,

20.- Especificaciones de Calidad, Nomenclatura y Clasificación correspondiente a Ganado Bovino de Abasto y sus Productos

21.- Reglamento para el Servicio de Sanidad Internacional en los Aeropuertos del País en Materia Fitopecuaria

22.- Reglamento para profilaxis de la Brucelosis

23.- Reglamento para el Control Sanitario de la Leche

24.- Reglamento para la Determinación de Coeficientes de Agostadero

25.- Reglamento para el control de Productos Químicos, Farmacéuticos, Biológicos, Alimenticios y Equipos y Servicios para Animales

26.- Reglamento para Campañas de Sanidad Animal.

TIERRAS Y AGRICULTURA

1.- Ley Federal de Reforma Agraria

2.- Ley de Terrenos Baldíos, Nacionales y Demasías

3.- Ley Sobre Cámaras Agrícolas que en lo Sucesivo se Denominarán Asociaciones Agrícolas

4.- Ley de Educación Agrícola

5.- Ley del Seguro Agrícola

6.- Ley de Servicios Agrícolas Nacionales

7.- Ley de Asociaciones de Productores para la Distribución y Venta de sus Productos

8.- Ley de Crédito Rural

9.- Ley de Plagas

10.- Ley del Impuesto Sobre el Despepite de Algodón en Rama

11.- Ley que crea el Instituto mexicano del Café

12.- Ley General de Bienes Nacionales

13.- Ley que crea el fondo de Garantía y Fomento para la Agricultura, Ganadería y Avicultura

14.- Ley del Impuesto Sobre Tabacos Labrados

15.- Ley General de Asentamientos Humanos

16.- Reglamento General de colonias Agrícolas y Ganaderas

17.- Reglamento a que se Sujetará la División ejidal

18.- Reglamento del Artículo 167 del Código Agrario

19.- Reglamento de las Zonas de Urbanización de los Ejidos

20.- Reglamento para la Planeación, Control y Vigilancia de las Inversiones de los Fondos Comunes Ejidales

21.- Reglamento para la Tramitación de los Expedientes de Confirmación y titulación de Bienes Comunales

22.- Reglamento de la Expedición y Amortización de los Bonos de la Deuda Pública Agraria.

23.- Reglamento de la Oficina de la Pequeña Propiedad

24.- Reglamento para el Trámite de las Solicitudes de Compensación por la Afectación de Pequeñas Propiedades

25.- Reglamento de Inafectabilidad Agrícola y Ganadera

26.- Reglamento de la Ley Sobre Asociaciones Agrícolas

27.- Reglamento de la Ley del Seguro Agrícola

28.- Decreto que crea el Instituto Nacional de Investigaciones Agrícolas

29.- Reglamento de la Ley de Sanidad fitopecuaria

30.- Reglamento para el Control y Uso de Herbicidas

31.- Acuerdo por el que se crea el Comité para la Regularización de la Tenencia de la Tierra

32.- Reglamento de la Ley de Servicios Agrícolas Nacionales, en lo referente a la Constitución y Funcionamiento del Consejo Nacional de Agricultura

33.- Decreto que Reglamenta la Explotación de las Diversas Especies Hulíferas y el Tráfico de sus Productos

34.- Decreto que crea el Consejo Nacional de Agricultura como Organo de Consulta de la Secretaría de Agricultura y Ganadería

35.- Reglamento General para el Servicio Nacional de Estadística y Estimaciones Agropecuarias

36.- Decreto por el cual se crea el Servicio de Especificaciones Federales, dependiente de la Secretaría de Agricultura y Fomento

37.- Reglamento que establece el Servicio de Especificaciones para el Algodón Mexicano

38.- Reglamento General del Decreto que crea el Servicio de Especificaciones Federales de Productos Agrícolas

39.- Decreto por el cual se Declara de Utilidad Pública la Celebración de -- Exposiciones Agrícolas y Ganaderas

40.- Decreto que Declara Símbolo de la Floricultura Nacional la Flor de la Dalia

41.- Decreto que Limita la Producción y Exportación de la Cera de Candelilla

42.- Decreto que Reglamenta la Industria del Despepite de la Semilla de Algodón

43.- Reglamento Sanitario de Bebidas Alcohólicas

44.- Reglamento de Policía Sanitaria Agrícola

45.- Reglamento de las Juntas de Defensa Agrícola

46.- Decreto por el que se fijan las Bases a que quedará sujeto el Comercio de Abonos Fertilizantes

47.- Reglamento para la Inspección, Certificación y Venta de Parasiticidas, Herbicidas y Maquinaria para su Aplicación y Combate de las Enfermedades y Plagas Agrícolas

48.- Reglamento General para la Campaña en Contra del Gusano Rosado del Algodonero.

49.- Reglamento de la Ley de Plagas

50.- Reglamento de la Campaña contra la Enfermedad del Plátano denominada "Chamusco"

51.- Reglamento General de la Campaña contra las Escamas o Piojos Escamosos de los Cítricos

52.- Diversos Decretos sobre el Azúcar

53.- Reglamento del Instituto Mexicano del Café

54.- Reglamento para la Torrefacción y Venta del Café

55.- Reglamento de la Comisión Nacional del Olivo

56.- Decreto que crea la Comisión Nacional de Fruticultura

57.- Reglamento de la Comisión de Avalúos de Bienes Nacionales

58.- Decreto que crea el Organismo denominado Patrimonio Indígena del Valle del Mezquital

59.- Ley sobre Elaboración y Venta de Café Tostado

60.- Ley de Fomento Agropecuario

61.- Ley del Seguro Agropecuario y de Vida Campesino

62.- Reglamento de la Ley de Fomento Agropecuario

63.- Reglamento para el Control Sanitario del Pulque

64.- Reglamento Interior de la Secretaría de Agricultura y Recursos Hidráulicos

65.- Programa de Fomento para la Agroindustria

66.- Acuerdo que crea la Comisión Técnica, Consultora y de Coordinación de Asuntos Agrarios en los Distritos de Riego, de Temporal y de Drenaje

67.- Reglamentos de los Comités Agrarios de Promoción Productiva

68.- Decreto por el que se aprueba el Plan Nacional Agropecuario

69.- Acuerdo por el que se crea como Unidad Asesora del Secretario de SARH el Comité Planificador de Desmontes del Sector Agropecuario

70.- Reglamento de la Ley del Seguro Agropecuario y de Vida Campesino

XIII. PROYECTO DE *REGLAMENTO DE CONTROL Y VIGILANCIA DE COLONIAS AGRÍCOLAS Y GANADERAS* EN CAMPECHE

Luis Echeverría Álvarez, presidente Constitucional de los Estados Unidos Mexicanos, en ejercicio de la facultad que me confiere la fracción I del artículo 89 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y con fundamento en el artículo 204 de la *Ley Federal de la Reforma Agraria*, así como en los artículos 1°, 2°, 5° y 6° Transitorios de la Ley del 31 de diciembre de 1962 que adicionó el artículo 58 del Código Agrario y derogó la *Ley Federal de Colonización* del 30 de diciembre de 1946, he tenido a bien expedir el siguiente:

REGLAMENTO DE CONTROL Y VIGILANCIA DE COLONIAS AGRÍCOLAS Y GANADERAS

Capítulo I

de las generalidades

Artículo 1°.- Será objeto de este Reglamento regular el control, funcionamiento y Vigilancia de las Colonias agrícolas y ganaderas que se hubieren creado al amparo de las derogadas Leyes Federales de Colonización, así como el destino de las tierras que por cualquier causa legal dejaren de ser colonizables.

Artículo 2°.- De conformidad con la *Ley Federal de la Reforma Agraria*, para lo sucesivo no podrán ser objeto de colonización los terrenos baldíos, nacionales y en general los terrenos rústicos pertenecientes a

la Federación, quedando prohibida además la colonización de propiedades privadas.

Artículo 3°.- Los terrenos que habiendo sido propiedad de la Federación, se hubieren concesionado para efectos de colonización, o que de acuerdo con las leyes relativas se hubieren titulado a los colonos, serán destinados a la satisfacción de necesidades agrarias en los términos de la *Ley Federal de la Reforma Agraria*, en aquellos casos en que por causas imputables a los concesionarios o a los colonos, se declare la caducidad de las concesiones o la nulidad o cancelación de los títulos de propiedad respectivos.

Artículo 4°.- Se declara de utilidad pública la revisión de todas las colonias autorizadas, a fin de justificar que las mismas se crearon y se encuentran funcionando con sujeción a las disposiciones legales bajo cuyo imperio se solicitaron y autorizaron, debiéndose en todo caso dictar las disposiciones y emitir los acuerdos respectivos tendientes a regular su funcionamiento de conformidad al régimen legal que corresponda.

Artículo 5°.- El régimen jurídico de las tierras en las colonias existentes y autorizadas, continuará subsistiendo entretanto se hubieren cumplido y se cumplan los requisitos establecidos en las leyes por las que se autorizaron.

Artículo 6°.- La aplicación de este Reglamento y disposiciones conexas de las derogadas Leyes Federales de Colonización, corresponderá al Departamento de Asuntos Agrarios y Colonización, al que en el texto del propio Reglamento se le denominará simplemente "el Departamento".

Serán auxiliares del Departamento en la aplicación de las disposiciones de este cuerpo reglamentario, las demás Dependencias de la Federación que por razón de sus funciones deban intervenir en las colonias, así como los Órganos de Administración y autoridades de cada colonia.

Artículo 7°.-Las colonias existentes y debidamente autorizadas deberán registrase en el Departamento, en un plazo máximo de 90 días naturales computado a partir de la fecha en que entre en vigor este Reglamento.

Capítulo II

del régimen jurídico de los bienes en las colonias

Artículo 8°.- En virtud de que las colonias existentes se crearon por causas de utilidad pública de conformidad con las leyes relativas, los bienes que forman parte de las mismas, sólo podrán destinarse para los efectos que fueron autorizados expresamente, sin que puedan cambiarse total o parcialmente su destino u objeto, con la salvedad a que se refiere el artículo 3° de este Reglamento.

Artículo 9°.- Los bienes que integran las colonias, excepto aquellas que se encuentran organizadas para la explotación colectiva de tierras conforme a lo dispuesto en este Reglamento, en su caso, son los siguientes:

a) Bienes de uso común, o sea las obras e instalaciones de irrigación o de explotación pecuaria que se hubiesen realizado para el uso de toda la colonia.

b) Bienes en los que se encuentren ubicados los servicios públicos o de orden recreativo que existieren en cada colonia.

c) Bienes urbanos o sean los que constituyen las zonas urbanas de la colonia.

d) Bienes de uso privativo, o sean los lotes agrícolas o ganaderos en que se hubiese fraccionado la colonia.

Artículo 10.- Los bienes establecidos en los incisos a), b) y c) del artículo anterior, sólo darán derecho al colono a su uso y explotación en los términos del Reglamento Interior de cada colonia y no podrán ser enajenados, hipotecados o gravados en forma alguna.

Artículo 11.- Para los efectos de este Reglamento, se consideran colonos a aquellas personas a quienes se les hubiese dado posesión de algún lote de los que integran la colonia de que se trate o lo hubieren adquirido conforme a la ley de colonización respectiva, amparadas dicha posesión o propiedad por el acta, contrato de compraventa o título sujeto a las disposiciones emanadas de los ordenamientos que motivaron la fundación de la colonia.

Artículo 12.- Los lotes de uso privativo que quedaren vacantes por cualquiera circunstancia, y que no se encuentren dentro de los supuestos del artículo 3° de este Reglamento, podrán ser adquiridos bajo el régimen de colonización, por las personas que reúnan los siguientes requisitos:

a) Ser casados civilmente, o mayor de 18 años, siendo soltero.

b) Estar apto para los trabajos del campo.

c) No padecer enfermedades crónicas.

d) Tener buena conducta.

e) No estar procesado por delito intencional que merezca pena corporal y

f) Obligarse a cumplir el Reglamento Interior de la colonia.

Artículo 13.- Por ningún motivo, quien tuviere ya un lote en alguna colonia, podrá adquirir uno o más lotes de los que estuvieren o quedaren vacantes en las mismas colonias o en otras.

La contravención de esta disposición traerá la nulidad de pleno derecho de la nueva adquisición, y dará lugar a que el lote de que se trate de conformidad al artículo 3°, se hubiese sido de la Federación se destinare a la situación de necesidades agrarias, y si hubiese sido particular, se afectare con los procedimientos agrarios procedentes.

Artículo 14.- En los contratos y títulos de propiedad de lotes agrícolas o ganaderos que se formulen y expidan con posterioridad a la expedición

del presente Reglamento, se establecerá una cláusula especial en la que se prohíba que el beneficiario o titular pueda tener más de un lote agrícola o ganadero, bajo la sanción de que se cancelen por vía administrativa los títulos correspondientes a los lotes excedentes.

Artículo 15.- Los colindantes de las colonias o Vecinos de las mismas podrán adquirir lotes agrícolas o ganaderos vacantes, siempre que se obliguen a cumplir con los requisitos establecidos en el artículo 12 de este Reglamento.

Artículo 16.- La propiedad de las tierras laborales de las colonias, será de preferencia de carácter individual, y la de las tierras de agostadero monte o cerril será de preferencia colectiva.

Los colonos no podrán vender productos de maderas muertas o en situaciones especiales de explotación comercial o industrial de tales productos, lo apruebe previamente el Departamento de Asuntos Agrarios y Colonización y lo autoricen asimismo las autoridades competentes de conformidad con los ordenamientos legales vigentes en materia forestal.

Artículo 17.- El colono que hubiere pagado íntegramente el valor de su lote y una vez obtenido el título de propiedad respectivo, sólo podrá gravarlo, arrendarlo o enajenarlo previa autorización del Departamento. Cuando se trate de enajenación del lote, el adquiriente deberá reunir los requisitos señalados en el artículo 12 y demás disposiciones de este Reglamento.

Artículo 18.- La creación, ampliación, modificación o regularización de zonas urbanas o suburbanas en las colonias, podrá hacerse previa determinación del Departamento y a propuesta del Consejo de Administración de la colonia, o también cuando el propio Departamento lo considere necesario mediante los estudios y disposiciones que al efecto se realicen.

Artículo 19.- Para la sesión de los derechos a terceros, el colono deberá seguir el siguiente procedimiento:

I. Dirigir solicitud escrita al Departamento, por conducto de la Delegación Agraria de su Entidad, con copia al consejo de Administración de la colonia, solicitud que deberá firmarse por la esposa, en el caso de que el colono sea casado.

II. Anexar a dicha solicitud los comprobantes relativos para acreditar que el posible adquiriente cubre los requisitos del artículo 12 de este Reglamento.

Tales documentos deberán ser enviados al Departamento por el Delegado Agrario, con su opinión, para que el propio Departamento dicte la resolución que corresponda.

Artículo 20.- Para la distribución de las aguas de riego en la colonia, se formulará un Reglamento que será presentado a la consideración del Departamento por el Consejo de Administración de la colonia, Reglamento que deberá ajustarse en su caso a las disposiciones relativas de la *Ley Federal de Aguas* aplicables en los Distritos de Riego.

Artículo 21.- El agua que se obtenga de pozos que hubiesen sido perforados con aportaciones de los colonos, se aprovechará en forma proporcional a tales aportaciones, debiendo cuidar el Consejo de Administración de la colonia que las aportaciones correspondan a las necesidades de agua de cada colono.

Los pozos existentes en las colonias deberán registrarse en la Secretaría de Recursos Hidráulicos, de conformidad con lo dispuesto en la *Ley Federal de Aguas*, ya sea que se encuentren ubicados en zonas vedadas o de libre alumbramiento.

Artículo 22.- Las obras de riego o de drenaje, deberán efectuarse de conformidad con las disposiciones relativas, en su caso, a los Distritos de Riego o a las Unidades de Riego para el Desarrollo Rural, consignadas en la *Ley Federal de Aguas*.

Artículo 23.- Cuando se trate de construir o de reparar obras del sistema de riego que solo beneficien a una parte de los colonos, los gastos que deban erogarse para dicho objeto serán cubiertos por los colonos en forma proporcional a los beneficios que deban recibir por dichas obras.

Artículo 24.- Todo colono podrá alimentar con los pastos de la colonia, las cabezas de ganado mayor o menor que permita la capacidad de los terrenos de agostadero de uso común, debiéndose señalar por la Asamblea General de la colonia el número de cabezas de ganado que tenga derecho de apacentar cada uno de los colonos.

Artículo 24 Bis.- Los colonos podrán solicitar de la Asamblea General que se les conceda autorización para tener mayor número de ganado que el que tuvieren asignado, debiendo la Asamblea para otorgar tales autorizaciones, tomar en cuenta el orden de preferencia de las solicitudes en relación con las necesidades de los solicitantes, fijándose en todo caso a los colonos autorizados las cuotas que estime pertinentes, mismas que ingresarán al fondo común de la colonia para ser aplicadas conforme lo determine la propia Asamblea.

Artículo 25.- Los perjuicios que puedan ocasionar los ganados de un colono en los lotes de los demás serán justipreciados por el Consejo de Administración de la colonia, el que exigirá el pago a favor del perjudicado por los daños correspondientes.

Artículo 26.- Si la capacidad de los agostaderos y abrevaderos limitan el desarrollo ganadero y fuere necesaria la creación artificial de aquellos, las erogaciones y trabajos que exijan tales obras, deberán ser cubiertas por los colonos en proporción al beneficio que de los mismos reciban, previa aprobación del Departamento.

Artículo 27.- Cuando sea conveniente y existan posibilidades, la colonia podrá constituirse con terrenos en propiedad para uso colectivo.

Artículo 28.-En los casos en que se refiere el artículo anterior, la titulación se hará en forma de copropiedad, expidiéndose a cada colono el título correspondiente por parte alícuota respectiva.

Artículo 29.- Los terrenos de uso colectivos que no fueren aptos para la agricultura, serán destinados como agostaderos y monte, así como para la extracción de productos industriales previa la aprobación del Departamento y de las autoridades competentes y con sujeción a las disposiciones legales relativas.

Artículo 30.- En todas las colonias deberá procurarse la forestación y reforestación, tanto en las áreas de uso individual como en las colectivas, siguiéndose al respecto lo establecido en las leyes y ordenamientos forestales vigentes.

Artículo 31.- Para el efecto de evitar la erosión de las tierras de cultivo, en las colonias se procurará la formación de cortinas rompe vientos, procurando que las mismas estén constituidas por especies de frutales propias de las condiciones climáticas de la región.

Artículo 32.- Siempre que el caso lo requiera, a proposición de la asamblea de colonos y previa aprobación del Departamento, en las tierras de uso común y colectivo podrán abrirse nuevas superficies destinadas al cultivo agrícola.

Capítulo III

de los derechos y obligaciones de los colonos

Artículo 33.- Todo colono tendrá derecho a disfrutar la posesión de un solar en la zona urbana de la colonia.

Artículo 34.- Los colonos tendrán derecho a hacer uso de todas aquellas obras que se hayan ejecutado en las zonas urbanas para los servicios públicos de la colonia.

Artículo 35.- Los colonos, tanto los que se encuentren legalmente en posesión de lotes agrícolas o ganaderos, o se les hubiesen titulado los mismos, tendrán los siguientes derechos:

a) A disfrutar y explotar el lote de que se trate, siempre destinándolo para el fin a que fue autorizado en la colonia en que se encuentre.

b) A formar parte de la administración de su colonia, votar en las asambleas ordinarias y extraordinarias de la misma, y a ser miembros de su Consejo Administración.

c) A ceder los derechos derivados de los contratos celebrados, siguiendo al respecto el procedimiento consignado en el artículo 19 de este Reglamento.

d) A dar en arrendamiento o en aparcería el lote correspondiente, sólo cuando se trate de viudas o enfermos incapacitados para trabajos agrícolas o ganaderos. En estos casos, tales actos jurídicos deberán efectuarse únicamente en favor de quienes reúnan los requisitos que se señalan en este Reglamento para ser colonos, preferentemente en favor de familiares de los mismos colonos o en personas avecindadas de la zona, y previa autorización del Departamento.

e) A obtener créditos de avío o refaccionarios, cuando se otorguen por las instituciones bancarias de los sectores público o privado que operen en créditos agrícolas o ganaderos, créditos que solamente podrán destinarse para fines de la explotación del lote o para industrializar la producción agrícola o ganadera.

f) A las demás prerrogativas que se hubiesen establecido en la Ley de Colonización bajo la cual se hubiere autorizado la colonia en que esté ubicado el lote, así como las que se establezcan en el Reglamento Interior de la Colonia y en otros apartados de este Reglamento.

Artículo 36.- Los colonos a los que se les hubiesen titulado los lotes correspondientes, podrán enajenarlos, gravarlos o hipotecarlos, previa autorización del Departamento y mediante opinión del Consejo de Administración de la Colonia, en los términos del artículo 17 de este Reglamento.

Artículo 37.- A fin de garantizar el cultivo y aprovechamiento de las tierras y para ser congruentes con los objetivos de orden público que motivaron la creación de las colonias, los colonos, ya fuere por conducto del Consejo de Administración de la Colonia o directamente al Departamento, deberán manifestar la persona o personas que deban sucederlos en los derechos del lote, para caso de fallecimiento. En todo caso, el sucesor deberá reunir los requisitos que se señalan en este Reglamento para poder tener el carácter de colono, pues de lo contrario, previa audiencia del interesado, el Departamento declarará vacante el lote de que se trate.

Artículo 38.- En los casos a que se refiere el último párrafo del artículo anterior, como en aquellos en que al morir el colono no hubiese señalado sucesor con el procedimiento indicado, o teniéndolo por sucesión intestada o testamentaria de naturaleza civil, con la única excepción de las viudas o los menores de edad, los sucesores no reúnan los requisitos para ser colonos, previa la declaratoria de que el lote queda vacante, el Departamento podrá adjudicarlo, a propuesta del Consejo de Administración de la Colonia, a avecindados o hijos de colonos que cubran los requisitos reglamentarios.

Artículo 39.- Los colonos tendrán las siguientes obligaciones:

I. Explotar directamente el lote o dirigir los trabajos de explotación del mismo.

II. Cumplir con todas las obligaciones impuestas por su contrato o título, las leyes relativas y este Reglamento.

III. Cumplir con las disposiciones del Reglamento Interior de la Colonia, los acuerdos de las asambleas y las disposiciones del Consejo de Administración de la Colonia.

IV. Respetar los usos y costumbres de la colonia en lo relativo a los servicios públicos como calles, caminos, carreteras, canales, etc.

V. Contribuir con los demás colonos para la conservación y reparación de las obras de uso colectivo y beneficio general.

VI. No introducir a la colonia animales ajenos a la misma para apacentarlos, ni plantas tóxicas, semillas o cultivos plagados ni animales enfermos.

VII. Construir sus casas precisamente dentro del perímetro de los solares urbanos que se les hubiesen asignado, en un término de 3 años a partir de la fecha en que entre en vigor este Reglamento.

VIII. Dar aviso al Consejo de Administración de la Colonia de sus ausencias por un plazo mayor de 6 meses, manifestando el domicilio en que se encuentre, a fin de que pueda ser localizado en caso necesario, debiendo en sus ausencias dejar en su lugar a un familiar inmediato, en el entendido de que podrá perder su categoría de colono en el caso de contravenir lo establecido en la fracción I del presente artículo.

IX. No introducir, explotar ni comercializar bebidas embriagantes.

X. Abstenerse de impedir que los demás colonos disfruten pacíficamente de su solar, lote de cultivo y demás bienes, ni alterar las superficies de éstos.

Artículo 40.- En los casos de incumplimiento de los colonos a las obligaciones a su cargo, así como de violaciones al presente Reglamento, el Departamento por conducto del Delegado Agrario respectivo, con la intervención del Consejo de Administración de la Colonia, levantará un acta, ante dos testigos, para hacer constar los hechos de que se trate.

El acta levantada, se hará del conocimiento del interesado en el domicilio que tuviere registrado y de no haberlo, en el lote agrícola o ganadero que le corresponda, haciéndole saber que en un plazo de 30 días hábiles, computado a partir del día siguiente de la notificación, deberá ofrecer las pruebas y formular los alegatos que convengan a sus derechos.

Artículo 41.- Las notificaciones a los colonos, podrán hacerse o por correo certificado con acuse de recibo, o personalmente por conducto de algún comisionado al efecto.

Para las notificaciones personales, el notificador, después de cerciorarse que en el domicilio relativo, habita o desempeñe sus labores

de explotación agrícola o ganadera el colono, le entregará el oficio o comunicación que se pretenda notificar, recabando su firma de recibido o de no quedar hacerlo la constancia relativa que deberá firmar el notificador ante dos testigos. Si no estuviere el interesado, le deberá dejar citatorio para que lo espere en un plazo de 24 horas siguientes, y si no lo encontrare en esta segunda ocasión, le hará la notificación con cualquier persona que se encuentre en el lugar, dejándole la comunicación de que se trate así como copia de la constancia que al efecto se levante.

Artículo 42.- Cuando se ignorare el domicilio del colono o del interesado en cualquier otro caso, la notificación se le hará por medio de publicaciones en el *Diario Oficial de la Federación* y en un periódico de circulación ordinaria de la Localidad, por dos veces, con intervalos de 7 días naturales. En estos casos, el término de 30 días a que se refiere el artículo 40, se computará a partir del día siguiente hábil al de la última publicación efectuada.

Artículo 43.- Los colonos o interesados podrán presentar sus pruebas o alegatos, ante el Delegado Agrario de la Entidad o directamente al Departamento.

Artículo 44.- Una vez integrado el expediente respectivo, con el levantamiento del acta, la notificación y en su caso con las pruebas y alegatos del interesado, se remitirá al Departamento para el dictado de la resolución procedente.

El Departamento, para emitir la resolución no tendrá obligación de sujetarse a formalidades de ninguna especie, pudiendo recibir y valorar las pruebas en conciencia sin sujeción a requisitos procesales rígidos, y mandar practicar además de oficio las pruebas que estime pertinentes para la mejor y cabal determinación del problema presentado.

Capítulo IV
de la administración de las colonias

Artículo 45.- La administración de las colonias se realizará por el Consejo de Administración, previos los acuerdos específicos tomados en las Asambleas de Colonos y de acuerdo con los lineamientos de este Reglamento, de los Reglamentos Interiores de las Colonias y Disposiciones o Circulares del Departamento.

Artículo 46.- La decisión de los asuntos de interés general y colectivo de la colonia, estará a cargo de las Asambleas, y su ejecución del Consejo de Administración.

Artículo 47.- Para su mejor administración, cada colonia podrá contar con un fondo común o patrimonio colectivo, el que se constituirá:

a) Con las cuotas que se fijen a los colonos.

b) Con los productos que se obtengan por concepto de contratos de explotación forestal, comercial o industrial de los recursos no agrícolas o ganaderos, pertenecientes al perímetro de la colonia y de uso colectivo.

c) Con los bienes que adquieran en cualquier forma y que sean de naturaleza colectiva, así como con los donativos, subsidios o aportaciones que con el mismo carácter reciban.

Artículo 48.- El fondo común de cada colonia, estará bajo la responsabilidad del Consejo de Administración, y se aplicará a los fines que se fijen en los acuerdos tomados por las Asambleas.

Artículo 49.- El Departamento podrá en todo tiempo practicar las visitas e inspecciones que estime pertinentes para constatar que la administración de las colonias se efectúa en los términos de su constitución, de su Reglamento Interior y de las Disposiciones del presente Reglamento.

SECCIÓN A

DE LAS ASAMBLEAS

Artículo 50.- Las Asambleas de los Colonos, serán los órganos de decisión de los colonos para su mejor administración y operación.

Artículo 51.- Las Asambleas serán Generales Ordinarias y Generales Extraordinarias.

Artículo 52.- Las Asambleas Generales Ordinarias deberán verificarse dos veces al año; una en la primera quincena del mes de enero, y la otra, en la primera quincena del mes de junio.

Artículo 53.- Las Asambleas Generales Extraordinarias se verificarán:

I. Cuando se den situaciones urgentes de interés general que ameriten inmediata solución y que le corresponda resolver a la Asamblea.

II. Cuando lo soliciten por escrito los miembros del Consejo, o cuando menos un 30% de los colonos.

Artículo 54.- Las Asambleas Generales, tanto Ordinarias como Extraordinarias, serán convocadas con las excepciones establecidas en este Reglamento, por el presidente del Consejo de Administración.

Cuando se trate de Asambleas Ordinarias, la convocatoria, en la que se deberá fijar la orden del día correspondiente, serán convocadas cuando menos con 5 días de anticipación.

Cuando se trate de Asambleas Extraordinarias, la convocatoria será, según la urgencia del caso, hasta con 24 horas de anticipación.

Artículo 55. La convocatoria para cualquier Asamblea General se dará a conocer a los colonos por los medios publicitarios a criterio del presidente del Consejo de Administración, pero en todo caso deberá fijarse en lugar visible de las oficinas de dicho Consejo, el mismo día de la fecha de su expedición.

Artículo 56.- Para que una Asamblea quede legalmente constituida será necesario que asista un mínimo del 50% de los colonos a la primera convocatoria, y cualquier número a la segunda, en los casos de las Generales Ordinarias.

Para las Asambleas Generales Extraordinarias, a la primera convocatoria deberá asistir un mínimo del 30% de los colonos, y cualquier número a la según da.

En todo caso deberán estar presentes los miembros del Consejo de Administración, o por su ausencia, sus suplentes.

Una vez constatado que existe quórum, se declarará legalmente constituida la Asamblea por el presidente del Consejo de Administración o por el Representante del Departamento, cuando éste la hubiere convocado.

Artículo 57.- Las Asambleas, Generales Ordinarias o Generales Extraordinarias según el caso, para la elección o remoción de los miembros del Consejo de Administración, serán convocadas y sancionadas por el Departamento.

Artículo 58.- Los acuerdos de las Asambleas, se tomarán por mayoría de votos de los presentes, teniendo el presidente del Consejo voto de calidad en casos de empate, y cuando se tratare de la elección o remoción de los miembros del Consejo, dicho voto decisivo, cuando proceda, le corresponderá al Representante del Departamento.

Artículo 59.- Son facultades de las Asambleas Generales Ordinarias, las siguientes:

I. Elegir a los miembros del Consejo de Administración.

II. Conocer, tratar y resolver los asuntos que no hubiesen sido resueltos por el Consejo de Administración y que por su importancia deban ser determinados por la mayoría de los colonos.

III. Aprobar, modificar o rectificar cuando legalmente proceda, las determinaciones del Consejo de Administración.

IV. Discutir y aprobar en su caso los informes y cuentas que rinda el consejo de Administración, ordenando que los estados de cuenta aprobados se fijen en lugares visibles del poblado.

V. Resolver lo relativo al plan de trabajo o de orden social que corresponda a cada año, así como la conveniencia de la ejecución de obras de beneficio colectivo o de interés general para la colonia.

VI. Conocer y resolver las quejas que por escrito se presenten por los colonos en contra del Consejo de Administración.

VII. Solicitar la intervención del Departamento para la suspensión o privación de derechos a algún miembro de la Colonia.

VIII. Fijar las percepciones que deberán recibir los integrantes del personal auxiliar del Consejo de Administración que se determine.

IX. Establecer y aprobar las cuotas que deberán pagar los colonos así como fijar el destino de las mismas.

X. Aprobar el proyecto del Reglamento Interior de la Colonia y someterlo a la autorización del Departamento.

XI. Las demás que se les señalen en este propio Reglamento y en el Reglamento Interior de la Colonia.

Artículo 60.- Son facultades de las Asambleas Generales Extraordinarias las de tratar, discutir y resolver exclusivamente los asuntos para los que fueren convocadas, y particularmente para conocer y decidir sobre la remoción de miembros del Consejo de Administración.

Artículo 61.- De lo tratado y acordado en cada Asamblea, se levantará un acta que deberá suscribirse por los miembros del Consejo de Administración, por el Representante del Departamento en su caso, y por los colonos que hubieren asistido y que desearen hacerlo.

Las actas serán remitidas al Departamento, en copias autógrafas, para su registro y aprobación correspondiente.

SECCIÓN B

DEL CONSEJO DE ADMINISTRACIÓN

Artículo 62.- El Consejo de Administración será el órgano ejecutivo de la colonia, y estará integrado por los miembros que se señalen en el Reglamento Interior de la Colonia, debiendo ser éstos cuando menos 3, que tendrán el carácter de presidente, Secretario y Tesorero, respectivamente, los cuales serán electos por mayoría de votos, individualmente, en la Asamblea General de Colonos, misma que deberá efectuarse con la intervención de las autoridades agrarias, debiendo elegirse por cada miembro un suplente.

El Consejo de Administración durará en funciones 2 años, y sus miembros, con excepción de los suplentes no podrán ser reelectos para el período siguiente en sus mismos cargos.

Artículo 63.- Para auxiliar al Consejo en sus tareas, previo acuerdo de la Asamblea General de Colonos, podrá designarse el personal que se juzgue necesario, el que percibirá las remuneraciones que se acuerden en la Asamblea, y podrá ser removido libremente por el Consejo, con la obligación de notificarlo a la Asamblea más próxima.

Artículo 64.- Son requisitos para ser integrante del Consejo de Administración, tener el carácter de colono, ser mexicano, residir en la colonia, haber observado buena conducta y no haber sido procesado y condenado por la Comisión de algún delito intencional.

Los cargos de los miembros del Consejo de Administración serán honoríficos, y sólo tendrán derecho a percibir, en los casos en que así lo hubiese acordado la Asamblea General de Colonos, una gratificación anual por el ejercicio de sus funciones, gratificación que deberá fijarse igualmente por acuerdo mayoritario de la Asamblea.

Artículo 65.- Los miembros del Consejo de Administración podrán ser removidos por la Asamblea General, con intervención y previa convocatoria del Departamento, por las siguientes causas:

I. Por no cumplir los acuerdos de la Asamblea General.
II. Por no acatar las disposiciones que se dicten por el Departamento
III. Por malversación de fondos.
IV. Por estar sujetos a proceso ante autoridades judiciales por la comisión de delitos intencionales.
V. Por ausentarse de la Colonia durante más de 3 meses, sin causa justificada, y sin previo aviso ni autorización; y
VI. Por las demás que se establezcan en el Reglamento Interior de la Colonia.

Artículo 66.- El Consejo de Administración tendrá las siguientes funciones:

I. Administrar los bienes de uso y aprovechamiento común.

II. Proyectar, promover, establecer y conservar las mejoras materiales que fueren necesarias.

III. Formular oportunamente el plan de trabajo para el ciclo agrícola correspondiente y someterlo a la consideración del Departamento y de la Asamblea del Colono.

IV. Formular el presupuesto general de los gastos necesarios para la construcción de obras de utilidad colectiva y proponerlo a la aprobación de la Asamblea General de Colonos.

V. Formular el proyecto de fijación de cuotas que deben cubrir los colonos, y someterlo a la aprobación de la Asamblea y autorización del Departamento.

VI. Representar los intereses de los colonos ante toda clase de autoridades.

VII. Vigilar que las tierras sean explotadas en la mejor forma y en la mayor superficie posible, tomando en cuenta las sugerencias y recomendaciones de las autoridades competentes para la introducción de nuevos procedimientos en la explotación agrícola y pecuaria.

VIII. Informar oportunamente al Departamento de las faltas que cometan los colonos en contra de los intereses de la comunidad, de su Reglamento y de sus obligaciones, remitiendo al respecto el expediente instruido en los términos del artículo 44.

IX. Cuidar la conservación y protección de los bienes de propiedad nacional concesionados a los colonos.

X. Vigilar el cumplimiento del orden en la colonia de acuerdo con los Reglamentos de Policía y Disposiciones u Ordenanzas Municipales.

XI. Llevar la contabilidad general de la colonia.

XII. Convocar a Asambleas Generales de Colonos en los casos procedentes.

XIII. Informar a las Asambleas de sus ejercicios semestrales.

XIV.- Intervenir en la enajenación o gravámenes de los solares o lotes de los colonos.

XV. Tomar las medidas pertinentes para evitar que los colonos se obstrucción en unos a otros en explotación pacífica de sus lotes o que pretendan modificar las superficies de los mismos.

XVI. Proporcionar al Departamento la información necesaria para que por sorteo se pueda efectuar la adjudicación de los lotes o parcelas vacantes en los términos en que procedan de acuerdo con este Reglamento.

XVII. Dar posesión a los nuevos colonos que determine el Departamento, con la intervención del Representante del mismo.

XVIII. Intervenir en el avalúo de las mejoras de los lotes en los casos en que por nulidad o cancelación de los títulos o de rescisión de contratos, hubiere lugar en los términos de este Reglamento a que el colono tenga derecho a recibir indemnización o compensación.

XIX. Procurar que los colonos contribuyan con las cuotas o tareas-trabajo que se hubiesen fijado por las Asambleas para la realización de obras o la prestación de servicio de interés general.

XX. Llevar el registro de la colonia, en el que se hará constar:

a) Copia de los ordenamientos mediante los cuales se estableció la colonia.

b) Copia del plano del fraccionamiento.

c) Todas las modificaciones y gravámenes que sufra la propiedad de los colonos.

Artículo 67.- La ausencia temporal de cualquiera de los miembros del Consejo se cubrirá por el suplente respectivo, el cual tendrá las mismas atribuciones que el miembro propietario a quien sustituya.

Artículo 68.- Las resoluciones del Consejo se tomarán por mayoría de votos de sus integrantes, y en los casos de empate, el presidente tendrá voto de calidad.

Artículo 69.- El Consejo podrá reunirse cuantas veces lo estime necesario, y cuando menos cada 15 días.

Artículo 70.- El Consejo podrá funcionar cuando a las sesiones relativas concurran más de la mitad de sus integrantes.

Artículo 71.- Estará prohibido al Consejo de Administración, realizar actos tendientes a privar a los colonos del lote que les corresponda, cambiar o alterar su superficie, rentar, enajenar, gravar o dar en aparcería los lotes vacantes o de alguno de los colonos, así como exigir cuotas por el disfrute del lote o solar respectivo, salvo las que se hubiesen acordado por la Asamblea y previa autorización del Departamento. Las contravenciones a estas disposiciones se sancionarán con la remoción o destitución del cargo del responsable o responsables.

Artículo 72.- El Consejo de Administración podrás proponer al Departamento, quien si lo estima pertinente lo autorizará, el otorgamiento de permisos temporales para la explotación de los lotes vacantes, permisos que en ningún caso podrá exceder del plazo de 6 meses.

Artículo 73.- El presidente del Consejo de Administración, tendrá las siguientes atribuciones:

I. Presidir las sesiones del Consejo y de la Asamblea General.

II. Firmar la correspondencia de la colonia, en unión del Secretario para todos los asuntos generales, y en unión del Tesorero para aquellos que impliquen órdenes de pago con cargo al fondo común de la Colonia.

III. Vigilar que se cumplan los acuerdos del Consejo o de la Asamblea General.

IV. Cuidar que los miembros del Consejo cumplan con sus respectivos encargos.

V. Informar al Departamento del incumplimiento de algún o algunos miembros del Consejo, para los efectos de su remoción.

VI. Vigilar que se ejecuten las órdenes y disposiciones que se dicten por el Departamento.

Artículo 74.- En los casos en que el presidente del Consejo no cumpliera con sus obligaciones, los demás miembros del Consejo podrán solicitar al Departamento que convoque la Asamblea General de Colonos para que la misma decida si debe removérsele de su cargo.

Artículo 75.- El Secretario del Consejo de Administración, tendrá las siguientes atribuciones:

I. Llevar los libros de actas de las Asambleas Generales y de las Sesiones del Consejo.

II. Suscribir con el presidente la documentación que corresponda.

III. Conservar el archivo de la colonia y del consejo.

IV. Redactar las actas y formular los informes de las Asambleas y del Consejo.

Artículo 76.- El Tesorero del Consejo de Administración, tendrá las siguientes atribuciones:

I. Llevar los libros de caja debidamente autorizados por el presidente y el Secretario del Consejo.

II. Entregar mediante comprobante visado por el presidente, las cantidades correspondientes para cubrir los gastos necesarios, que se hubiesen aprobado por la Asamblea.

III. Extender los recibos por las cantidades que cubran los colonos por concepto de cuotas y de los valores provenientes de los productos naturales de propiedad comunal.

IV. Presentar a la Asamblea General Ordinaria el corte de caja de movimiento de fondos semestralmente o cuando la Asamblea se lo solicite.

V. Permitir que, en cualquier momento, el Departamento practique las visitas, auditorías y revisión de los movimientos de fondo que se encuentren a su cargo.

SECCIÓN C
DEL REGLAMENTO INTERIOR DE LAS COLONIAS

Artículo 77.- En cada colonia deberá expedirse un Reglamento Interior el que en todo caso será aprobado por el Departamento.

Artículo 78.- El Reglamento Interior, será el estatuto específico de la colonia, pero en todo caso deberá sujetarse a los lineamientos generales establecidos en el presente Reglamento.

Cunado las disposiciones del Reglamento Interior contravinieren disposiciones del presente Reglamento, deberán prevalecer estas últimas y aquellas no tendrán aplicación ni vigencia de ninguna especie.

Artículo 79.- Andes de procederse a la aplicación del Reglamento Interior de la Colonia, deberá hacerse el mismo del conocimiento de los colonos, por los medios más eficaces de difusión que el Consejo de Administración de la Colonia y el Departamento consideren pertinentes.

Artículo 80.- En el Reglamento Interior deberán consignarse las situaciones específicas que correspondan a la colonia de que se trate, pero cuando menos deberá contener disposiciones sobre lo siguiente:

I. Requisitos sobre la admisión de colonos.

II. Orden de preferencia para su admisión.

III. Límites de extensión de cada lote.

IV. Normas para la reconstrucción de las parcelas cuando se hubiesen alterado los límites mínimos o máximos de los lotes.

V. Procedimientos para el arrendamiento, enajenación, hipoteca o gravámenes de los lotes.

VI. Procedimientos para la fijación de los cultivos y de las especies y número de los ganados.

VII. Normas para la fijación de las cuotas a los colonos y formas de pago de las mismas.

VIII. Bases para destinar los lotes afines que no sean agrícolas o ganaderos pero que signifiquen un beneficio de carácter general a la colonia.

IX. Normas para la regularización y creación de zonas urbanas.

X. Bases para la administración de los bienes de aprovechamiento común.

XI. Especificaciones sobre la prestación de los servicios públicos en la colonia.

XII. Disposiciones sobre el establecimiento y conservación de las mejoras materiales que impliquen un beneficio a la colectividad integrante de la colonia.

XIII. Procedimientos para hacer efectivas las cuotas que les corresponda pagar a los colonos.

XIV. Procedimientos para el remate y adjudicación de los lotes vacantes.

XV. Normas para la supervisión y vigilancia de la colonia.

XVI. Medidas para evitar el acaparamiento o la especulación de los lotes.

XVII. Procedimientos para la privación de derechos a los colonos en los casos en que proceda.

XVIII. Disposiciones sobre la organización, facultades y número de los miembros integrantes del Consejo de Administración; y

XIX. Sanciones específicas a los colonos por violaciones a sus obligaciones, a este Reglamento y al propio Reglamento Interior.

Capítulo V
de la caducidad de las concesiones de colonización

Artículo 81.- Procederá la caducidad de las concesiones de colonización, cuando el concesionario no hubiere cumplido dentro de los plazos que se le hubiesen señalado, las obligaciones establecidas en las leyes y reglamentos bajo cuya vigencia se hubieren otorgado, así como los requisitos señalados por el Ejecutivo Federal al emitirlas-

Artículo 82.- La caducidad podrá ser declarada por el Departamento, previa audiencia que se conceda al concesionario por un plazo de 30 días para que ofrezca las pruebas y alegue lo que a sus derechos convenga.

Artículo 83.- Si se declarare procedente la caducidad, las mejoras que en su caso hubiere hecho el concesionario sobre los terrenos nacionales relativos, quedarán a beneficio de la Federación sin que tuviere derecho a indemnización alguna, pudiendo el Departamento recuperar administrativamente las tierras, las que destinará a la satisfacción de necesidades agrarias.

Para el caso de que con motivo del ejercicio irregular de la concesión, hubiesen colonos en posesión de las tierras, y siempre que éstos reúnan los requisitos para tener tal categoría, el Departamento regularizará dicha posesión de conformidad con las disposiciones relativas de la *Ley Federal de la Reforma Agraria*, y en caso contrario les exigirá la desocupación y entrega de las tierras, procurando que si las mismas se encuentran con cultivos en pie pero no perennes, se les otorgue el plazo necesario para cosechar y recoger los mismos antes de la desocupación.

Artículo 84.- Procederá igualmente la cancelación de las autorizaciones otorgadas a particulares por el Ejecutivo Federal para la colonización de terrenos de propiedad privada, siempre que no se hubiese dado cumplimiento a los términos de las autorizaciones y a las leyes o reglamentos vigentes en las fechas de su otorgamiento.

Artículo 85.- La cancelación podrá ser declarada por el Departamento, siguiendo el procedimiento consignado en el artículo 82 precedente.

Artículo 86.- Al cancelarse la autorización, los terrenos relativos a la misma podrán ser afectados en los términos de la *Ley Federal de la Reforma Agraria*, con respeto de la pequeña propiedad y de los derechos adquiridos por los posibles colonos dentro de los límites de aquella, siempre que tales derechos pudieran derivarse de contratos legítimamente celebrados con el beneficiario de la autorización materia de la cancelación.

Capítulo VI
de la rescisión de los contratos de compraventa de los colonos

Artículo 87.- Los contratos de compraventa celebrados entre el Gobierno Federal y los colonos para la adquisición de parcelas en las colonias, podrán ser rescindidos administrativamente cuando los colonos no hubiesen cumplido con sus obligaciones de pago y con las demás obligaciones establecidas en los propios contratos y en las leyes y reglamentos vigentes en las fechas de sus respectivas celebraciones.

Artículo 88.- La rescisión podrá ser declarada por el Departamento, previa audiencia a los colonos siguiendo al efecto el procedimiento del artículo 82 anterior.

Artículo 89.- Si se declarare procedente la rescisión, el Departamento procederá a la recuperación del lote de que se trate, mismo que en coordinación con el Consejo de Administración de la Colonia, en los términos de este Reglamento y del Reglamento Interior de aquella, rematará y adjudicará al nuevo adquiriente que cubra los requisitos necesarios para ser colono.

Artículo 90.- El producto del remate del lote rescindido, será entregado por el Departamento al Consejo de Administración de la Colonia, para el efecto de incrementar su fondo común y destinarse al beneficio colectivo de los miembros de la misma.

Artículo 91.- Cuando se declare la rescisión de un contrato, y el lote materia del mismo, tuviere cultivos en pie, el Departamento concederá al colono el tiempo necesario para que coseche y recoja el producto agrícola correspondiente.

Esta disposición no tendrá aplicación para los casos de cultivos perenes.

Artículo 92.- Las mejoras que el colono hubiere hecho, así como las inversiones existentes en el terreno, se aplicarán al pago de los adeudos insolutos del contrato, para lo cual, se practicará el avalúo correspondiente, y si hubiere excedentes, el colono tendrá derecho a recibir los mismos.

Las mejoras e inversiones de referencia deberán quedar a beneficio del lote y serán materia del remate del mismo, de acuerdo con el artículo 89 anterior.

Capítulo VII
de la nulidad y cancelación de los títulos de propiedad

Artículo 93.- Los títulos de propiedad otorgados a los colonos por la Federación, podrán ser nulificados o cancelados de acuerdo con las leyes

y reglamentos de conformidad a los cuales se emitieron y mediante el procedimiento establecido en este Reglamento.

Artículo 94.- Procederá la nulidad de los títulos, cuando éstos se hubieren obtenido con la omisión de requisitos esenciales y contraviniendo disposiciones prohibitivas consignadas en las Leyes Federales de Colonización y sus Reglamentos, así como en las Leyes de Terrenos Baldíos y Nacionales y en las Leyes Agrarias.

Artículo 95.- Procederá la cancelación de los títulos cuando sus beneficiarios:

a) Sin autorización de ninguna especie de autoridad competente, hubiesen cambiado el destino de los lotes que se les hubiere fijado en los propios títulos o en las leyes relativas.

b) Cuando sin causa justificada, abandonen los lotes.

c) Cuando dejaren de trabajar los mismos por un período mayor de 2 años.

Artículo 96.- Procederá igualmente la cancelación de los títulos a los causahabientes de los beneficiarios originales, por las mismas causas que a sus titulares, y asimismo cuando tales causahabientes no reunieren los requisitos para tener el carácter de colono o para adquirir tierras dentro del territorio nacional.

Artículo 97.- La nulidad y cancelación de los títulos podrá ser declarada administrativamente por el Departamento, siguiendo al efecto el procedimiento del artículo 82.

Artículo 98.- Los lotes cuyos títulos se hubieren nulificado o cancelado, se recuperaran administrativamente por el Departamento y se destinarán a la satisfacción y necesidades agrarias.

Se exceptúan sobre el particular, los lotes que se encuentren dentro de los supuestos del artículo 96, es decir cuando los causahabientes de los titulares no reunieren los requisitos para tener el carácter de colonos, en cuyo caso los lotes, con sus mejoras y de acuerdo con el artículo 92, se rematarán y adjudicarán a nuevos adquirientes que sí cumplan los requisitos reglamentarios para poder ser considerado colono.

Artículo 99.- Tanto en los casos de nulidad como de cancelación de título, el Departamento procederá a la ocupación inmediata de los lotes respectivos, una vez dictada la resolución correspondiente.

Capítulo VIII

del registro nacional de colonias agrícolas y ganaderas

Artículo 100.- Para el debido control de la propiedad en las colonias agrícolas y ganaderas, se crea el "Registro Nacional de Colonias Agrícolas y Ganaderas" el cual se incorporará al Registro Nacional Agrario de conformidad a lo dispuesto en la fracción X del artículo 446 de la *Ley Federal de la Reforma Agraria*.

Artículo 101.- Para dicho efecto, en el Registro Nacional Agrario, se deberá llevar una sección bajo el rubro de "registro Nacional de Colonias Agrícolas y Ganaderas", en la cual se harán constar y se anotarán:

I. La concesión o la autorización para colonizar.

II. Copia del plano del fraccionamiento.

III. Relación de contratos de compraventa celebrados.

IV. Relación de los títulos expedidos en la colonia, así como sus beneficiarios.

V. Todas las modificaciones relativas a la propiedad de cada lote, sufridas con posterioridad a la celebración del contrato de compraventa y la expedición del título.

Artículo 102.- Todas las sesiones, arrendamientos, gravámenes, hipotecas y remates o adjudicaciones de cada lote, para su validez deberán ser inscritas en el Registro.

Artículo 103.- El Registro estará a cargo del Departamento, quien previamente a cualquiera inscripción o anotación, podrá examinar si los documentos respectivos reúnen los requisitos legales y reglamentarios, y en caso contrario podrá rechazarlas.

Artículo 104.- Las resoluciones sobre caducidades de concesiones o cancelaciones de autorizaciones de colonización, así como las de rescisión de los contratos de compraventa de los colonos y de nulidad y cancelación de los títulos de propiedad, deberán ser igualmente inscritas en el Registro.

Artículo 105.- Cuando se trate de cambios, modificaciones, hipotecas, gravámenes, en la propiedad de los lotes sujetos al régimen de colonización, el Registro Público de la Propiedad de la Entidad correspondiente, para hacer las inscripciones y los asientos pertinentes, deberá exigir que la operación de que se trate esté autorizada previamente por el Departamento e inscrita en el Registro Nacional de Colonias Agrícolas y Ganaderas.

La contravención de esta disposición, traerá la nulidad de pleno derecho de los asientos o inscripciones referidos.

Artículo 106.- Los Notarios Públicos, cuando autoricen operaciones o documentos sobre lotes de colonias agrícolas o ganaderas, deberán requerir de los celebrantes o contratantes que exhiban previamente la autorización procedente del Departamento en los términos de este Reglamento.

La infracción a esta disposición, además de las penas correspondientes al Notario Público de que se trate, traerá la nulidad de la operación respectiva.

Artículo 107.- El Registro Nacional de Colonias Agrícolas y Ganaderas, será de consulta pública, y por ende cualquier persona podrá obtener la información y las constancias que solicite, estas últimas, previo el pago de los derechos que se fijen sobre el particular por el Ejecutivo Federal.

Capítulo IX

de las sanciones

Artículo 108.- El incumplimiento de los colonos a sus obligaciones, que en los términos de este Reglamento no traiga consigo la rescisión de los contratos o la cancelación de los títulos, a propuesta del Consejo de Administración de la Colonia, podrá ser sancionado con la suspensión o privación temporal de los derechos del colono de que se trate.

Artículo 109.- Las infracciones a este Reglamento cuando en el mismo no se señalen sanciones específicas, podrán ser calificadas por el Departamento con la imposición de multas de un mínimo de $ 50.°° a un máximo de $5,000.°°.

Artículo 110.- Para la imposición de las sanciones que procedan, el Departamento seguirá el trámite y los procedimientos de los artículos del 40 al 44 del presente Reglamento.

Artículo 111.- Las sanciones que se impongan se notificarán al infractor de conformidad con los propios preceptos antes citados, haciéndoles saber que podrá inconformarse en contra de las mismas con la interposición del recurso a que se contrae este Reglamento, y se comunicarán, tratándose de la suspensión o privación temporal de derechos, al Consejo de Administración de la Colonia para su observancia, y tratándose de multas a la Oficina Federal de Hacienda correspondiente para su cobro.

Capítulo X

de los recursos administrativos

Artículo 112.- En contra de las resoluciones del Departamento relacionadas con la aplicación de este Reglamento, procederán los recursos de revisión y de inconformidad.

Artículo 113.- El recurso de revisión procederá en contra de todas las resoluciones que se dicten por el Departamento, con carácter de definitivas, con excepción de aquellas en las que impongan sanciones, en contra de las cuales procederá el recurso de inconformidad.

Artículo 114.- La tramitación de los recursos, se sujetará a las normas siguientes:

I. Se interpretarán por escrito en el que se precisarán el nombre y domicilio del recurrente, la resolución o actas reclamados, y los agravios que se le causaren. A este escrito se acompañarán, en su caso los documentos que acrediten la personalidad del promovente, salvo el caso de que ya la tuviese acreditada dentro del procedimiento administrativo previo.

II. El escrito deberá presentarse dentro de los 15 días hábiles siguientes a la fecha en que se hubiese notificado al recurrente la resolución o hubiere tenido conocimiento del acto impugnado, directamente por correo certificado al Departamento, o por conducto del Delegado Agrario en la Entidad correspondiente.

III. Una vez recibido el escrito y los documentos relativos, el Departamento mandará desahogar las pruebas ofrecidas, así como las de oficio consideren necesarias.

IV. La resolución correspondiente se dictará a la mayor brevedad posible, por el Jefe del Departamento o por el funcionario en quien delegue tal facultad, de acuerdo con la Ley de Secretarías y Departamentos de Estado y el Reglamento Interior del Departamento.

Se exceptúan los casos en que la resolución recurrida hubiese sido dictada por el propio Jefe del Departamento, en cuyo caso la resolución del recurso corresponderá al mismo funcionario en forma personal.

V. Con la interposición del recurso, y con la salvedad de que pudieran contravenirse disposiciones de orden público o afectarse el interés social, el Departamento podrá ordenar la suspensión de la ejecución de la resolución y actos impugnados, hasta que se resuelva en definitiva el recurso hecho valer.

Transotorios

Artículo Primero. El presente Reglamento entrará en vigor a los 15 días siguientes a su publicación, con excepción del capítulo VIII el que entrará en vigor 6 meses después de la publicación.

Artículo Segundo. Se derogan todos los Reglamentos, Acuerdos y Disposiciones Administrativas que se opongan o sean contrarias al presente Reglamento.

Artículo Tercero. Las colonias existentes, a través de sus órganos de administración, en un plazo de 90 días contado a partir de la vigencia de este Reglamento, deberán dar cumplimiento a las obligaciones establecidas en el artículo 7° del mismo.

Artículo Cuarto. Entretanto se expiden los nuevos Reglamentos Interiores de cada colonia, seguirán rigiendo y aplicándose en lo que no contravengan a lo establecido en este Reglamento, los Reglamentos Interiores que existan en las colonias agrícolas y ganaderas. El Departamento dictará las disposiciones y tomará las medidas pertinentes, a fin de actualizar y regularizar los Reglamentos Interiores de las colonias para ajustarlas a las disposiciones del presente Reglamento.

Dado en la residencia del Poder Ejecutivo Federal, en la Ciudad de México, Distrito Federal, a los_____del mes de_____del año de mil novecientos setenta y cuatro.

LUIS ECHEVERRÍA ALVAREZ

EL JEFE DEL DEPARTAMENTO DE ASUNTOS AGRARIOS Y COLONIZACIÓN

AUGUSTO GÓMEZ VILLANUEVA

EL SECRETARIO DE AGRICULTURA Y GANADERÍA

OSCAR BRAUDER HERRERA

EL SECRETARIO DE GOBERNACIÓN

MARIO MOYA PALENCIA

XIV. PROYECTO DE *LEY DE EXPROPIACIÓN* Y DEMÁS LIMITACIONES AL DERECHO DE PROPIEDAD DE ESTADO DE CAMPECHE

Enero 10 de 1981
Campeche, Cam.,

CC. DIPUTADOS SECRETARIOS
DEL H. CONGRESO DEL ESTADO.
PRESENTES.

En uso y ejercicio del derecho que me otorga la fracción I del artículo 46 de la Constitución Política del Estado, me permito someter a la consideración de la soberanía de ese H. Congreso, por el digno conducto de ustedes, la presente iniciativa de *Ley de Expropiación y demás Limitaciones al Derecho de Propiedad del Estado de Campeche*, que abroga la ley actualmente en vigor en la materia y deroga las demás disposiciones legales y reglamentarias en cuanto se le opongan, de acuerdo con la siguiente exposición de motivos:

La sociedad en sus procesos de cambio, cada vez más acelerados por la evolución tecnológica y el desarrollo y multiplicación de los problemas que deben ser afrontados por la administración pública, requiere en forma congruente las modificación de los ordenamientos legales que la rigen, de manera tal que respondan en sus presupuestos normativos a las necesidades y requerimientos de la comunidad, cuidando en todo momento que los actos de la administración, cuidado en todo momento que los actos de la administración se ajusten debidamente a la garantía de legalidad consignada como un derecho subjetivo público en los artículos 14 y 16 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Sobre este particular, no es ajena a la consideración de los miembros de esa H. Legislatura, la transformación que está sufriendo la en-

tidad como lógica respuesta de las medidas gubernamentales tendientes a adecuarla a las necesidades que son producto del impacto en la región de la explotación petrolera frente a nuestros litorales y del crecimiento inminente de la producción industrial y agropecuaria del Estado.

Como evidente consecuencia, la densidad demográfica se ha venido acentuando en las ciudades y en aquellas regiones del campo que requieren la creación de obras de infraestructura y la prestación de servicios públicos adecuados.

Ante tal situación, congruente con mi Programa de Gobierno, que entraña la revisión y actualización de la legislación estatal, a través de la presente iniciativa propongo la revisión y expedición de una nueva ley relativa a las limitaciones al derecho de propiedad particular en el territorio estatal, que permita al Estado actuar con eficiencia y sentido de justicia en la regulación y control de la propiedad, tomando en cuenta además que la ley vigente ya resulta inoperante, por no contemplar ni adecuada ni oportunamente las instituciones que jurídicamente pueden ser manejadas por el Estado cuando lo requiera el beneficio de la colectividad, ya fuere restringiendo los derechos de propiedad o inclusive substituyéndose a los propietarios particulares.

En este nuevo ordenamiento se contemplan con la amplitud del caso, de acuerdo a las necesidades regionales, las instituciones relativas a la expropiación, ocupaciones temporales, servidumbres administrativas y limitación de los derechos de dominio.

Por lo que toca a las servidumbres, por vez primera en la historia legislativa de la entidad, se regulan a través de un ordenamiento de derecho público, diferenciándolas de aquellas que concurren en el derecho privado; este tipo de medidas, aún cuando la teoría del derecho administrativo las consagra como derechos eminentes y propios de la soberanía, no han sido utilizados aún en la entidad por la vía del derecho público, trayendo como consecuencia ante su ausente regulación, el abuso de la medida expropiatoria, que en muchos casos se hace totalmente innecesaria, con mayores erogaciones para el Estado por el indudable mayor monto de las indemnizaciones consecuentes a la expropiación, e impactando en forma incorrecta la impresión de los gobernados frente a las actuaciones del poder público.

En tal virtud, se estima conveniente su inclusión para su uso racional, lo que será ventajoso no solamente desde el punto de vista económico en los casos en que fuese necesaria la intervención del Estado respecto de la propiedad particular sino también atenuará el uso de otras medidas más drásticas, como la expropiación, que no se justifica en numerosos casos.

La ley vigente, aparte de tener casi 37 años, lo que además de anticuada la hace impropia de acuerdo con la evolución del Estado, reglamenta en forma superficial y en algunos casos hasta ambigua, las diferentes limitaciones que se pueden imponer o establecer a la propiedad particular, lo que justifica su aclaración y actualización.

Así pues, en la presente iniciativa, por principio de método y de técnica legislativa, se comienza por ordenar su contenido en capítulos para su mejor inteligencia y aplicación.

En el capítulo primero, relativo a las disposiciones generales, se establece el objeto de la ley, se expresan las definiciones de las diversas medidas limitantes de la propiedad, y se enumeran las causas de utilidad pública correspondientes.

Al advertirse que en el artículo primero de la Ley aún vigente, al referirse a las diversas limitaciones a la propiedad, se habla de ocupación de la propiedad privada en términos genéricos, con la consiguiente confusión, ya que tales medidas son distintas tanto en su contenido como en su procedimiento y no en todas se trata simplemente de una ocupación, por vía de corrección y de aclaración, en el artículo segundo de la iniciativa se consigna la definición de cada una de las acciones del Estado que pueden ejercerse respecto de las limitaciones al derecho de propiedad, es decir al expropiación, la ocupación temporal, la servidumbre administrativa y la limitación de los derechos de dominio, tratando de ser lo más explícito posible en cuanto a sus elementos esenciales y notas distintivas.

Por lo que toca a la expropiación, recogiéndose la evolución doctrinal del derecho público, se abandona el viejo criterio de considerar a esta medida como una compraventa forzada, y se la define con toda claridad, como le corresponde a un acto de soberanía, como una acción

unilateral del Estado, con fines de utilidad pública y mediante el pago de la indemnización correspondiente.

Por otra parte, habida cuenta de que las medidas respecto a las limitaciones a la propiedad, son diferentes, se modifica el concepto manejado por la Ley cuya abrogación se propone, esto es, el considerar como causas de utilidad pública las mismas para todas las acciones del Estado sobre el particular, y en forma casuista pero para el caso necesaria, se especifican las causas de utilidad pública que deben concurrir tanto para los casos de expropiación, como de ocupación temporal, de servidumbres administrativas y de limitación de derechos de dominio.

En el Capítulo Segundo se regula en forma pormenorizada la expropiación, debiendo subrayarse que para esclarecer toda duda sobre el particular, se establece que la expropiación puede decretarse tanto sobre bienes muebles como inmuebles siempre que se de la causa de utilidad pública respectiva; se disponen normas de orden procesal para la integración del expediente, su tramitación, y reglas concernientes a los derechos de los acreedores cuando los bienes materia de la acción expropiatoria se encontraren gravados.

Por otra parte, se contempla legislativamente lo que doctrinalmente se denomina como expropiación indirecta, es decir aquellas situaciones de bastante frecuencia en que, al afectarse parcialmente los inmuebles, los propietarios no pueden utilizar en forma efectiva la parte no expropiada, en cuyos casos a su solicitud, el Gobierno debe adquirir la porción relativa que no hubiese sido materia de la afectación directa.

Correspondiendo a un principio de justicia, se prevé la posibilidad de que, careciendo de título de propiedad, los poseedores afectados puedan legitimar, mediante el acreditamiento de su calidad de posesión, sus derechos para la reclamación de la indemnización, estableciéndose para una mayor agilidad en los trámites y evitar injustas fugas de los recursos que deban recibir los afectados, sencillos procedimientos administrativos de comprobación que quedan a la prudente calificación de la Secretaría de Gobierno.

Como una situación trascendente respecto de esta medida, se consigna el derecho de los afectados por situaciones posesorias

para ser indemnizados respecto de los perjuicios que pudieran sufrir al substituirse el Estado por virtud de la expropiación en términos absolutos en la propiedad, con lo cual se da equitativa respuesta a la constante inconformidad que se ha visto reflejada en otras latitudes, cuando al intervenir el Estado con la expropiación, solamente reconoce los derechos de dominio, sin tomar en cuenta los derechos de posesión, aún cuando ésta fuere de carácter derivado; es indudable que la propiedad implica además del dominio también el uso o disfrute de los bienes, y no puede ignorarse que en considerables situaciones, por las medidas expropiatorias se afectan no solo los derechos de dominio que corresponden únicamente al propietario sino también y las más de las veces de manera más grave a los derechos posesorios, sin que hasta la fecha en las leyes relativas se hubiesen consignado disposiciones que permitan compensar estos derechos posesorios gravemente lesionados por la expropiación; por ende, en una auténtica previsión legislativa de vanguardia, y atendiendo a un elemental principio de justicia distributiva, se previene en la iniciativa que cuando los intereses posesorios se afecten por razón de la expropiación, sus titulares tendrán el derecho a que se les indemnice por las inversiones legítimas que demostraren haber realizado sobre los bienes expropiados y sobre los posibles perjuicios que se les causen por la afectación que el Estado hace en términos totales de la propiedad.

Por lo que hace a la indemnización, se establecen reglas para su fijación, previniéndose que si la persona afectada con la medida expropiatoria se rehusare a recibir el importe de la indemnización, ésta quedará a su disposición en la Secretaría de Finanzas, pero acorde a la seguridad jurídica que debe acompañar a los actos del Gobierno, se establece que si no reclamare tal indemnización en un plazo de tres años, la misma quedará a beneficio del Estado.

Así también la iniciativa resulta de gran trascendencia respecto de los efectos jurídicos de la medida expropiatoria, corrigiendo una práctica incorrecta que se había venido suscitando en forma tradicional, es decir la costumbre de protocolizar y escriturar el derecho expropiatorio para que la propiedad pasare al patrimonio del Estado; sobre este particular,

se previene que el decreto expropiatorio con su inscripción en el Registro Público de la Propiedad, tiene el carácter de título de propiedad para todos los efectos de ley, pues la adquisición que se hace del bien, no es producto de un acuerdo de voluntades que deba formalizarse ante notario o cualquiera otro fedatario en los términos del derecho privado, sino constituye una acción soberana que tiene plena validez por sí misma en el orden jurídico del país, por tratarse de una resolución de derecho público que no requiere de mayor formalización ni de confirmación para su legitimidad y eficacia jurídica.

En el Capítulo Tercero se regulan las ocupaciones temporales, disponiéndose los requisitos que para seguridad de los afectados, debe contener el decreto respectivo, y se contempla por vez primera en la legislación estatal, lo que teóricamente se conoce como ocupación temporalísima, que usualmente se da en los casos de emergencia, como pueden ser inundaciones, conflagraciones, etc., en los que por razones obvias que huelga comentar, la ocupación puede y debe hacerse sin necesidad de previo decreto, pero sin privar a los afectados del derecho a recibir indemnización en el caso en que ésta se justifique, previniéndose además que cuando la ocupación exceda del plazo de un mes, deba anotarse marginalmente en la inscripción correspondiente del Registro Público de la Propiedad.

En el Capítulo Cuarto se contienen normas relativas al ordenamiento de las servidumbres administrativas y para ser congruentes con la naturaleza de este tipo de cargas reales, se consigna la posibilidad de su establecimiento tanto en forma forzosa como voluntaria, rigiendo respecto de la primera la acción unilateral del Estado, por medio de su soberanía, y en la segunda el convenio o voluntad de las partes; asimismo, se regula la debida inscripción de la servidumbre en el Registro Público, y se especifican las posibles causas de su extinción.

El Capítulo Quinto se refiere a disposiciones relativas a las limitaciones de los derechos de dominio, regulándose su establecimiento, su inscripción y sus formas de extinción.

En el Capítulo Sexto, se regulan los diversos supuestos y situaciones que pueden concurrir respecto de la fijación y pago de las in-

demnizaciones, así como los derechos que corresponden a los afectados para inconformarse con los montos de las indemnizaciones y los procedimientos y plazos de su pago.

En el Capítulo Séptimo se consigna la existencia de un recurso o medio impugnativo por el cual los afectados se pueden oponer y alegar respecto a sus intereses y derechos con motivo de la acción del Estado en el establecimiento de la medida limitativa de que se trate, con normas específicas respecto de los trámites del recurso, medios de prueba y efectos suspensivos del recurso cuando éste se hiciere valer.

En el último Capítulo, se regula una figura jurídica que ha dado lugar a cierta confusión en el orden legislativo del país, es decir la retrocesión, ala que indebidamente se le ha venido denominando como reversión, pero toda vez que se trata de una institución que ha sido manejada en forma inveterada con esta última expresión, se le dan ambas denominaciones con el objeto de identificarla pero al mismo tiempo precisarla en su debida acepción. Esto es así, porque la reversión, jurídicamente solamente debe existir en los casos de extinción de las concesiones, y la retrocesión de conformidad con la doctrina imperante en materia administrativa, en los casos de las medidas de limitaciones al derecho de propiedad.

A este respecto se prevé la causa operante del derecho de retrocesión o reversión, así como el plazo para ejercerlo y su prescripción, persiguiendo con ésta última, un principio de seguridad jurídica a fin de evitar el caer en discusiones o conflictos y en el supuesto de interpretación sobre la aplicación a este tipo de problemas de las normas genéricas de la prescripción existentes en el *Código Civil*, las que obviamente no responden para este tipo de instituciones que no son de derecho privado sino de derecho público.

Por último, se regula el derecho del tanto, para distinguirlo del derecho de retrocesión, y en los transitorios se establecen su vigencia, la abrogación de la Ley de Expropiación expedida el 12 de septiembre de 1944 y normas aclaratorias sobre trámites de expedientes que se encontraren pendientes de resolución al entrar en vigor la nueva ley.

En resumen, y por las razones y motivaciones antes expuestas, me permito someter a la consideración y aprobación de esa H: Legislatura, la siguiente iniciativa de *Ley de Expropiación y demás limitaciones al Derecho de Propiedad del Estado de Campeche* a que se refiere el proyecto que se anexa.

Atentamente,

sufragio efectivo. no reelección.
el gobernador constitucional del Estado

Ing. Eugenio Echeverría Castellot

XV. PROYECTO DE *LEY DEL NOTARIADO* DEL ESTADO DE CAMPECHE

CAPÍTULO I
DISPOSICIONES GENERALES

ARTÍCULO 1°.- Son objeto de esta ley, las expropiaciones, ocupaciones temporales, servidumbres administrativas y limitaciones de dominio de bienes particulares existentes dentro del territorio del Estado.

ARTÍCULO 2.- Para los efectos de esta ley, se entiende por:

a) Expropiación, el procedimiento de derecho público, por el cual el Estado obrando unilateralmente, adquiere bienes de los particulares para el cumplimiento de un fin de utilidad pública y mediante el pago de una indemnización;
b) Ocupación temporal, el acto unilateral del Estado, por el cual se posesiona materialmente y en forma transitoria de un bien particular, totalmente o en parte, para satisfacer un requerimiento de utilidad pública y mediante el pago de la indemnización correspondiente;
c) Servidumbre administrativa, la constitución de un derecho público real por el Estado, en forma unilateral o convencional, sobre un inmueble de dominio privado con el objeto de que este inmueble sirva al uso general, por razones de utilidad pública y mediante el pago de la indemnización correspondiente;
d) Limitación de dominio, la privación permanente o temporal de la disposición de la propiedad, que el Estado, en forma unilateral, impone al propietario, por causas de utilidad pública y mediante el pago de indemnización.

Artículo 3.- Se consideran causas de utilidad pública, para efectos de expropiación:

I. El establecimiento, explotación o conservación de un servicio público;

II. La apertura, ampliación o alineamiento de calles; la construcción de calzadas, puentes, caminos y túneles para facilitar el tránsito urbano y suburbano;

III. El embellecimiento, ampliación y saneamiento de las poblaciones, la construcción de hospitales, escuelas, parques, jardines, zonas industriales, campos deportivos o de aterrizaje, oficinas para los Gobiernos local o municipales y de cualquier obra destinada a prestar servicios de beneficio colectivo.

IV. La conservación de los lugares que se distingan por su belleza natural, de las antigüedades y objetos de arte, de los edificios y monumentos históricos con exclusión de los bienes nacionales, y de las cosas que se consideran como características de la cultura del país;

V. La satisfacción de necesidades colectivas en caso de trastornos interiores; el abastecimiento de las ciudades o centros de población, de víveres o de otros artículos de consumo necesario, y el deber de impedir la propagación de epidemias, epizootias, incendios, plagas, inundaciones y otras calamidades públicas;

VI. La defensa, conservación, desarrollo o aprovechamiento de los elementos naturales susceptibles de explotación;

VII. La creación, fomento o conservación de una empresa para beneficio de la colectividad;

VIII. Las medidas necesarias para evitar la destrucción de los elementos naturales y los daños que la propiedad pueda sufrir en perjuicio de la colectividad;

IX. La creación o mejoramiento de centros de población y de sus fuentes propias de vida;

X. El establecimiento de estaciones agrícolas experimentales o las que tengan por objeto el fomento y desarrollo de cualquier cultivo o la cría o propagación de animales de provecho;

XI. La conservación de industrias y empresas establecidas, cuando queden abandonadas por sus dueños o éstos se propongan hacerlas desaparecer con perjuicio del Estado o de la colectividad;

XII. La constitución de la pequeña propiedad rural, con terrenos procedentes del fraccionamiento de latifundios;

XIII. El aprovechamiento de concesiones otorgadas a negociaciones o empresas encargadas de prestar algún servicio público, siempre que no lo desempeñen debidamente, por omisión culpable o por carecer de los elementos necesarios;

XIV. El aprovechamiento de aguas de jurisdicción del Estado, cuando no sean utilizadas por sus dueños, o de la parte que de ellas resulte sobrante, una vez satisfechas las necesidades de los propietarios, siempre que sea para emplearlas en obras de irrigación o en algún servicio público;

XV. La construcción de canales para desagües o con el fin de conducir aguas para irrigación, y de casas para habitación en suelo donde no haya edificio;

XVI. La urbanización de terrenos;

XVII. Los demás casos previstos en otras leyes.

ARTÍCULO 4.- Se consideran causas de utilidad pública, para efectos de ocupación temporal:

I. Los estudios y práctica de operaciones técnicas de corta duración que tengan por objeto recoger datos para la formación de un proyecto o el replanteo de una obra de beneficio colectivo;
II. El establecimiento de estaciones y caminos provisionales, talleres, almacenes, depósitos y materiales y otros que requieran las obras de utilidad pública en sus construcciones, reparación y conservación ordinarias;

III. La extracción de materiales de toda clase necesarios para la ejecución de las obras indicadas en las fracciones anteriores.
IV. La ejecución por cuenta del propietario, de los trabajos necesarios para que la propiedad cumpla las exigencias de interés social a que esté destinada, cuando dichos trabajos no los realice el propietario mismo;
V. Las demás que concretamente señalen las leyes.

ARTÍCULO 5.- Se consideran causas de utilidad pública, para efectos de servidumbres administrativas:

I. La instalación de acueductos cuando se construyan por razones de interés público;
II. La instalación de líneas eléctricas para uso público;
III. La instalación o construcción de edificios provisionales a lo largo de los límites del Estado, necesarios para la vigilancia y conservación del territorio estatal;
IV. La observación y contemplación de la belleza panorámica desde un punto determinado de un inmueble, y
V. Las demás de la misma naturaleza, que señalen las leyes.

ARTÍCULO 6.- Se consideran causas de utilidad pública, para efectos de limitación de los derechos de dominio:

I. El mantenimiento de la titularidad de la propiedad y la posesión de los bienes comprendidos dentro de una posible área de afectación por la construcción de obras públicas o el establecimiento de servicios de indudable beneficio para la colectividad, durante el tiempo del estudio del proyecto y hasta la ejecución del decreto expropiatorio respectivo;
II. El señalamiento de características y especificaciones a las construcciones; el impedimento de ocupar ciertas superficies frontales de los predios, y la fijación de medidas y superficies determinadas a los lotes, a fin de establecer uniformidad arquitectónica en las colonias y poblaciones y amplitud a las calles y avenidas.

Artículo 7.- En los casos comprendidos en los artículos 3, 4, 5, y 6, previa declaración del Ejecutivo del Estado, procederán, la expropiación, la ocupación temporal, la imposición de servidumbres y las limitaciones de los derechos de dominio para los fines del Estado o en interés de la colectividad.

CAPÍTULO II
DE LA EXPROPIACIÓN

Artículo 8.- El Ejecutivo del Estado podrá decretar la expropiación de bienes muebles e inmuebles de propiedad particular, por las causas de utilidad pública a que se refiere el artículo 3° de esta ley, y mediante el pago de la indemnización correspondiente.

Artículo 9.- El expediente de expropiación, cuando se tratare de bienes inmuebles, se integrará con los estudios técnicos y planos elaborados por la Secretaría de Desarrollo Urbano y de Obras Públicas, a los que podrá adicionarse, las observaciones y demás elementos que aporten los posibles afectados, así como otras dependencias locales.

Artículo 10.- Una vez integrado el expediente de expropiación correspondiente, el Ejecutivo hará la declaratoria respectiva mediante decreto que se publicará en el Periódico Oficial del Estado, el que se notificará personalmente al propietario de bienes muebles o en el caso de inmuebles a la persona o personas a cuyo nombre esté inscrito el bien afectado en el Registro Público de la Propiedad.

Si bien no estuviese inscrito en el Registro Público de la Propiedad y cuando se ignore el domicilio del afectado, se hará una segunda publicación del decreto que contenga la declaratoria en el Periódico Oficial del Estado, así como en uno de los periódicos de mayor circulación de la Entidad, la que hará las veces de notificación personal.

Artículo 11.- Cuando los bienes objeto de la expropiación se encuentren gravados en garantía de créditos a favor de terceras personas, la Secretaría de Gobierno informará a los acreedores la tramitación del procedimiento expropiatorio a fin de que concurran a hacer valer sus derechos.

Los efectos de la expropiación en cuanto a los gravámenes consistirán en la extinción de los mismos y los acreedores tendrán derecho a solicitar el pago de sus créditos con el importe de la indemnización que se deba pagar al afectado.

Si hubiere desacuerdo entre los acreedores por preferencia en el pago, o con el deudor por la cuantía de los adeudos, y sus accesorios, la Secretaría cumplirá la obligación del pago de la indemnización poniéndola a disposición de la autoridad judicial competente o depositándola en la Secretaría de Finanzas si no concurriese a recibirla el interesado cuando no se hubiese planteado controversia.

Artículo 12.- La expropiación de inmuebles podrá serlo por la totalidad del bien o sólo de parte del mismo; la determinación de esta circunstancia dependerá de que existan y sean suficientes las causas de utilidad pública que justifiquen la medida expropiatoria, las que deberán corresponder a la totalidad o a la parte del bien expropiado.

Artículo 13.- Cunado el afectado por una expropiación no pueda aprovechar la parte no expropiada de su bien, el Gobierno del Estado, a petición del mismo y por conducto de la Secretaría de Gobierno en coordinación con la Secretaría de Desarrollo Urbano y Obras Públicas, adquirirá dicha porción en cuyo caso el precio unitario deberá ser igual al que sirvió para fijar la indemnización de la parte expropiada.

Artículo 14.- A falta de propietarios legítimos de los bienes expropiados, los poseedores a título de dueño de los mismos podrán tener derecho a la indemnización correspondiente, siempre que demuestren ante la autoridad expropiante su calidad posesoria, la

que podrán acreditar con documentales públicas o privadas, con información testimonial que podrán rendir ante la propia autoridad. Si el poseedor pretende acreditar sus derechos posesorios con información testimonial recibida por autoridad judicial en los términos del Código de Procedimientos Civiles del Estado, será requisito indispensable para su validez y para los efectos de este artículo, que al desahogarse la misma se le conceda intervención con el carácter de parte a la Secretaría de Gobierno del Estado.

Artículo 15.- Los medios probatorios para acreditar la propiedad o la posesión de los bienes afectados, quedarán sujetos a la valoración de la Secretaría de Gobierno, pero en aquellos casos en que se trate de acreditar por diversos presuntos interesados dicha propiedad o posesión sobre el mismo bien expropiado, se estará a la resolución que en su caso se emita por la autoridad judicial competente.

Artículo 16.- Si la medida expropiatoria afectare además de bienes muebles o inmuebles, derechos adquiridos sobre los mismos derivados de situaciones posesorias así fueren con el carácter de no originales, sus titulares tendrán derecho a que se les indemnice por las inversiones legítimas que demostraren haber realizado sobre tales bienes y los posibles perjuicios que se les causen por la expropiación. La indemnización correspondiente se determinará conforme a lo dispuesto en los artículos 14, 15, 19 y demás aplicables de esta Ley.

Artículo 17.- Serán aplicables a los casos de derechos derivados de situaciones posesorias, las disposiciones de esta Ley en lo relativo a la limitación al derecho de dominio que les afecten.

Artículo 18.- Decretada la expropiación y notificada al interesado, la Secretaría de Gobierno, tratándose de bienes muebles o la de Desarrollo Urbano y Obras Públicas, tratándose de inmuebles, procederá dentro del término que al efecto se fije en el propio decreto, a la ocupación del bien expropiado, pudiendo proceder a la ejecución de las obras proyectadas.

Artículo 19.- La autoridad expropiante al ejecutar su resolución, ordenará el pago de la indemnización correspondiente, que deberá ser cubierto de conformidad a lo que establece el artículo 45 de esta Ley.

Artículo 20.- Cunado la persona afectada se rehúse a recibir el importe de la indemnización, se dejará esta a su disposición en la Secretaría de Finanzas del Estado, y si no la reclamare en un plazo de tres años computado a partir de la fecha en que se le notificare tal situación, dicha indemnización quedará a beneficio del Estado y este podrá libremente disponer de la misma.

Artículo 21.- Los decretos expropiatorios que expida el Titular del Ejecutivo del Estado, deberán inscribirse en el Registro Público de la Propiedad correspondiente al lugar de ubicación de los bienes que hubiesen resultado afectados, teniendo el decreto expropiatorio con la consiguiente inscripción el carácter de título de propiedad para todos los efectos de Ley.

CAPÍTULO III

DE LAS OCUPACIONES TEMPORALES

Artículo 22.- El Ejecutivo podrá decretar la ocupación temporal, total o parcial, de bienes inmuebles de propiedad particular, por las causas de utilidad pública a que se refiere el artículo 4° de esta Ley, y mediante el pago de la indemnización correspondiente.

Artículo 23.- El decreto de ocupación temporal deberá contener entre otros elementos, los siguientes:

a) Las razones de utilidad pública que le sirvan de apoyo;
b) Los bienes cuya ocupación sea necesaria;
c) El objeto de la ocupación;
d) La determinación de si la ocupación temporal será total o parcial;

e) La duración de la ocupación, cuando ello sea posible;
f) El monto de la indemnización o la fijación de los elementos que servirán de base para su determinación, y
g) Los plazos y condiciones de pago de la correspondiente indemnización.

ARTÍCULO 24.- El decreto de ocupación temporal será publicado por una sola vez en el Periódico Oficial del Estado y se notificará personalmente a los titulares de los bienes afectados con la ocupación decretada. En caso de no conocerse el domicilio de dichos titulares, hará las veces de notificación personal una segunda publicación del decreto correspondiente en el Periódico Oficial del Estado. Publicado y notificado el decreto a los afectados, la Secretaría de Desarrollo Urbano y Obras Públicas podrá de inmediato proceder a la ocupación temporal de los bienes.

ARTÍCULO 25.- En caso de obras de emergencia, podrán ocuparse los inmuebles que fueren necesarios para su realización, sin el previo decreto. Si con la ocupación se causaren perjuicios a los propietarios de dichos bienes, éstos podrán reclamar la indemnización correspondiente que podrá ser determinada convencionalmente entre los afectados y la Secretaría de Desarrollo Urbano y Obras Públicas, y de no existir acuerdo, se fijará a juicio de peritos.

ARTÍCULO 26.- En caso de disconformidad de los afectados con el monto de la indemnización que se hubiese fijado en el decreto o con la que se hubiese determinado en los supuestos del artículo anterior, se seguirá el procedimiento del artículo 47 de esta Ley.

ARTÍCULO 27.- La ocupación de los bienes deberá durar el tiempo que se señale en el decreto o el que fuere necesario para la realización de las obras que la motivaron.

Si por cualquier circunstancia se suspendieran las obras, los afectados podrán solicitar que se dé por terminada la ocupación y se les

haga entrega de los bienes dentro de un plazo que no deberá exceder de treinta días contados a partir de la fecha de su solicitud. Igual derecho asistirá a los afectados si los bienes ocupados se destinaren a fines distintos de los que motivaron la ocupación.

Si vencido el plazo fijado en el decreto relativo, fuere necesario prolongar la ocupación por mayor tiempo, la Secretaría podrá hacerlo sin que exceda de seis meses, pero deberá ampliar la indemnización, la que podrá fijarse convencionalmente o a juicio de peritos.

Artículo 28.- Cuando la ocupación exceda de un mes, deberá tomarse razón de ella al margen de la inscripción correspondiente del Registro Público de la Propiedad.

Al cesar la ocupación, los interesados podrán solicitar a la Secretaría que comunique al Registro Público que cancele la inscripción relativa.

CAPÍTULO IV

DE LAS SERVIDUMBRES ADMINISTRATIVAS

Artículo 29.- El Ejecutivo podrá establecer servidumbres administrativas sobre inmuebles de propiedad particular, por las causas de utilidad pública a que se refiere el artículo 5° de esta ley, y mediante el pago de la indemnización correspondiente.

Artículo 30.- Las servidumbres administrativas podrán ser forzosas o voluntarias. Tendrán el carácter de forzosas, las que se impongan por decreto del Ejecutivo, y de voluntarias las que se constituyan a virtud de un convenio entre la autoridad y el titular del inmueble que deba soportarlas.

Artículo 31.- Las servidumbres forzosas serán decretadas e impuestas unilateralmente por el Ejecutivo del Estado, de oficio o a petición de

parte interesada, previos los estudios técnicos indispensables para acreditar su necesidad.

Artículo 32.- Los decretos por los que se impongan las servidumbres administrativas contendrán entre otros elementos los siguientes:

a) Las razones que se tengan para constituir la servidumbre;
b) La ubicación, extensión y demás características del predio sirviente;
c) El nombre y domicilio de los titulares de los bienes que resulten afectados con la servidumbre, cuando éstos datos sean conocidos;
d) La duración de las misma, cuando ello sea posible;
e) El monto de la indemnización o la fijación de los elementos que servirán de base para su determinación;
f) Los plazos y condiciones de pago de la indemnización correspondiente, y
g) Los demás necesarios a juicio del Ejecutivo.

Artículo 33.- Serán aplicables en lo conducente a las servidumbres administrativas, las disposiciones de los artículos 21, 24 y 26 de esta ley.

Artículo 34.- Los titulares de los predios que soporten alguna servidumbre podrán solicitar, en cualquier tiempo, de la Secretaría de Gobierno, el cambio de las características de ésta.

De la solicitud se dará vista por diez días a quienes reciben los beneficios de la servidumbre, para que expresen lo que a sus intereses convenga; transcurrido el plazo la citada Secretaría resolverá lo que proceda dentro de un término de treinta días.

Artículo 35.- Las servidumbres son inseparables del inmueble al que afecten; y si éste cambia de dueño, y fueren forzosas, las servidumbres continuarán hasta que legalmente se extingan, o bien se modifiquen, mediante nuevo decreto del Ejecutivo, y si fueren voluntarias, por convenio que al efecto se celebre con los interesados.

ARTÍCULO 36.- Las servidumbres se extinguen:

I. Por revocación administrativa que haga la Secretaría de Gobierno, cuando desaparezcan las causas que determinaron su constitución, no se cumplan sus requisitos o se deje de usar durante un término mayor de un año;
II. Por la remisión hecha por el beneficiario de la servidumbre;
III. Cuando concluya el plazo fijado al constituirla;
IV. Por acuerdo entre la Secretaría, el titular del predio en que se constituyó y el beneficiario de la servidumbre;
V. En los casos de expropiación del predio que soporte la servidumbre, y
VI. Por desafectación que de ella haga el Ejecutivo.

ARTÍCULO 37.- Extinguida la servidumbre por las causas a que se refiere el artículo anterior, la Secretaría de oficio o a petición de parte lo comunicará al Registro Público de la Propiedad respectivo para los efectos de su cancelación.

CAPÍTULO V
DE LAS LIMITACIONES DE DOMINIO

ARTÍCULO 38.- Las limitaciones de dominio a que se refiere el artículo 2° inciso d) de esta ley, serán impuestas por el Ejecutivo mediante decreto que se publicará por una sola vez en el Periódico Oficial del Estado.

ARTÍCULO 39.- Todo decreto mediante el cual se imponga alguna limitación de dominio, contendrá en lo conducente los elementos a que se refiere el artículo 32 de esta ley y señalará las bases para la determinación de la indemnización que le corresponda al afectado.

ARTÍCULO 40.- El Ejecutivo dejará sin efecto la limitación de dominio cuando se hayan extinguido las causas que la determinaron, por medio de un decreto que se publicará por una sola vez en el Periódico Oficial del Estado.

Artículo 41.- De toda limitación de dominio, así como de la extinción de ésta, se hará la anotación marginal correspondiente en las oficinas del Registro Público de la Propiedad del lugar donde se encuentre ubicado el inmueble de que se trate.

Artículo 42.- En todo lo que no se oponga, serán aplicables a las limitaciones de dominio las disposiciones relativas a la expropiación y a las servidumbres administrativas.

CAPÍTULO VI
DE LAS INDEMNIZACIONES

Artículo 43.- Toda limitación al derecho de propiedad establecida por declaratoria del Ejecutivo del Estado, será procedente mediante el pago de la indemnización correspondiente.

Artículo 44.- En los casos de expropiación, el precio que se fijará de indemnización a la cosa expropiada se basará en la cantidad que como valor fiscal de ella figure en las oficinas catastrales o recaudadoras, ya sea que dicho valor hubiese sido manifestado por el propietario o lo hubiere aceptado de modo tácito al haber pagado sus contribuciones con tal base. El exceso de valor o el demérito que haya tenido la propiedad particular por las mejoras o deterioros ocurridos con posterioridad a la fecha de la asignación del valor fiscal, será lo único que quedará sujeto a juicio pericial y a resolución judicial. Esto mismo se observará cuando se trate de objetos cuyo valor no esté fijado en las oficinas rentísticas.

Artículo 45.- La indemnización será cubierta al interesado, en forma y términos que se fijen en el decreto expropiatorio o que se conviniese con el afectado, pero en ningún caso el plazo para el pago podrá ser mayor de diez años.

Artículo 46.- La indemnización será pagada al legítimo titular del bien expropiado quien deberá acreditar su derecho con el título de propiedad correspondiente debidamente registrado o con la documentación que lo acredite como titular del derecho a la indemnización y la información testimonial referida en el artículo 14 de esta ley en los casos posesorios, así como las constancias de libertad de gravámenes y de no haber adeudos fiscales.

Artículo 47.- El interesado podrá objetar ante la Secretaría de Gobierno el monto de la indemnización, y ofrecer dictamen pericial el que deberá desahogarse dentro de los quince días siguientes a su objeción; en igual término la Secretaría resolverá lo que proceda.

Los afectados podrán impugnar la resolución que se dicte, ante la autoridad judicial de la jurisdicción del bien afectado, en los términos del Código de Procedimientos Civiles del Estado.

Artículo 48.- La controversia sobre el monto de la indemnización se resolverá por medio de dictamen de peritos que designen las partes ante el juez, quienes también deberán designar de común acuerdo un tercer perito para el caso de discordia, y si no lo nombraren, será designado por el juez.

Si los peritos estuviesen de acuerdo respecto del valor de la cosa que se trata de expropiar, el juez sin más trámites fijará el monto de la indemnización; en caso de inconformidad llamará al tercero para que en un plazo no mayor de treinta días, rinda su dictamen. Con vista de los dictámenes de los peritos, el juez resolverá dentro del término de diez días lo que estime procedente.

Artículo 49.- Contra la resolución judicial que fije el monto de la indemnización, no cabrá recurso alguno. El importe de la indemnización será cubierto por el Estado, cuando la cosa expropiada pasa a su patrimonio.

Cuando la cosa expropiada pase al patrimonio de persona distinta del Estado, esa persona cubrirá el importe de la indemnización.

Artículo 50.- En los casos de ocupación temporal, servidumbres administrativas y limitaciones de dominio para fijar el monto de la indemnización y proceder a su pago se estará en lo relativo a lo dispuesto en los cuatro artículos anteriores.

Artículo 51.- Los terrenos excedentes de la extensión máxima de la propiedad rural que se hubiesen fijado en el Estado, y que se expropiaren tal y como está previsto en la fracción XVII del artículo 27 de la Constitución General de la República, se indemnizarán en la forma y términos que fije el decreto expropiatorio, el cual deberá observar las bases establecidas en dicha norma constitucional y disposiciones reglamentarias respectivas.

capítulo vii
Del recurso de revocación

Artículo 52.- Procederá el recurso de revocación en contra del decreto del Ejecutivo que declare la expropiación, ocupación temporal, servidumbre administrativa o limitación de dominio, el que deberá interponerse dentro de los quince días hábiles siguientes a la notificación del decreto relativo.

Artículo 53.- El recurso se interpondrá ante la Secretaría de Gobierno, acompañando los documentos que acrediten, por una parte, la personalidad del promovente cuando no promueva por su propio derecho, y por otra su interés jurídico de afectado directamente por el decreto, expresando los hechos y preceptos legales en que el interesado funde la defensa de sus posibles derechos.

Artículo 54.- La Secretaría examinará el escrito del recurrente, que admitirá si hubiere sido presentado dentro del plazo señalado en el artículo 52, o lo desechará por extemporáneo en caso contrario, así como también cuando el recurrente no acreditase su interés jurídico.

Si no estuviese legalmente acreditada la personalidad del promovente, se notificará personalmente a éste que tendrá un plazo de cinco días hábiles a partir de la fecha de la notificación, para que cumpla dicho requisito. Transcurrido este plazo sin que lo hiciere, se desechará el recurso.

Artículo 55.- En el acuerdo que tenga por admitido el recurso, se señalará la apertura de un término de treinta días hábiles para que el recurrente ofrezca y desahogue pruebas, que se contará a partir del siguiente día a aquel en que el acuerdo se notifique al interesado.

Artículo 56.- El recurrente podrá ofrecer todos los medios de prueba permitidos por el derecho común, con excepción de la prueba confesional.

Desahogadas las pruebas ofrecidas y dentro del mismo término, el recurrente podrá presentar alegatos por escrito.

Artículo 57.- Integrado el expediente con las actuaciones del procedimiento indicado, el Ejecutivo, por conducto de la Secretaría de Gobierno dictará la resolución que corresponda, la que deberá notificarse personalmente al interesado en el domicilio que hubiese señalado en el escrito de interposición del recurso o en su defecto, en la forma en que se hubiere notificado la limitación al derecho de propiedad objeto de la impugnación.

Artículo 58.- Cuando no se haya interpuesto el recurso de revocación o cuando éste haya sido resuelto en contra de las pretensiones del recurrente, la autoridad administrativa podrá desde luego ocupar el

bien de cuya expropiación u ocupación temporal se trate, establecer la servidumbre administrativa o imponer la ejecución inmediata de las disposiciones de limitación de dominio que procedan.

Artículo 59.- En los casos de las fracciones V y VIII del artículo 3° de esta Ley, el Ejecutivo del Estado, hecha la declaratoria, podrá ordenar la ocupación de los bienes objeto de la expropiación, sin que la interposición del recurso administrativo de revocación suspenda la ocupación del o de los bienes de que se trate. En los demás casos, a petición de la parte interesada, podrán suspenderse los efectos del decreto relativo durante la tramitación del recurso hasta su resolución definitiva por la Secretaría relativa.

CAPÍTULO VIII

DE LA RETROCESIÓN O REVERSIÓN

Artículo 60.- Cuando los bienes que hubieren originado una declaratoria de expropiación, de ocupación temporal, de servidumbre administrativa o de limitación de dominio, no fueren destinados dentro del término de cinco años al fin que hubiere dado causa a la declaratoria respectiva, contado a partir de la fecha de publicación de dicha declaratoria, o de la fecha en que se notifique el acuerdo que la declare firme si el decreto respectivo hubiese sido impugnado, el afectado podrá hacer valer ante la Secretaría de Gobierno el derecho de reversión o retrocesión del bien de que se trate, o la insubsistencia del decreto cuando este se refiera a ocupación temporal, servidumbre administrativa o limitación de dominio.

Se considerará que el bien afectado se ha destinado al fin señalado en la declaratoria, cuando dentro del término a que se refiere el párrafo anterior se hubiesen iniciado las obras o actos relativos a la limitación del derecho de propiedad de que se trate, o adoptado las medidas tendientes a satisfacer la causa de utilidad pública que la motivó.

Artículo 61.- El derecho de reversión o retrocesión a que se refiere el artículo que antecede, sólo podrá ejercerse dentro de un plazo de tres años contado a partir de la fecha en que concluya el término dentro del cual se debieron iniciar o ejecutar las obras o actos relativos a la limitación de la propiedad. La retrocesión se hará valer por escrito, expresando las razones y fundamentos legales en que se apoye dicha petición y ofreciendo las pruebas que el interesado estime pertinentes, las cuales deberán desahogarse en un término de treinta días, debiendo emitirse dentro de igual tiempo la resolución respectiva.

Artículo 62.- En el caso de que la retrocesión resulte procedente, se declarará así por decreto del Ejecutivo del Estado en el que se ordenará la devolución del bien y el cese de la ocupación o de la imposición de la servidumbre o la limitación de dominio, siempre y cuando el interesado reintegre la suma que le hubiese sido cubierta por concepto de indemnización, dentro del plazo que en el propio decreto se señale. Dentro del mismo plazo, el propio interesado también deberá cubrir al Estado, en el caso de que el bien afectado hubiese mejorado en su valor como consecuencia de las obras efectuadas por las autoridades, el importe de dichas mejoras, el cual se determinará a juicio de peritos.

Artículo 63.- Si cumplida la función o satisfecho el fin para el que se dictó una medida expropiatoria, el bien dejare de ser necesario, o desapareciese la causa de utilidad pública que la motivó, podrá éste ser enajenado, previo decreto del Ejecutivo de desincorporación.

En este caso, su anterior propietario gozará del derecho del tanto, el que deberá ejercitar dentro del término de treinta días contado a partir de la fecha en que se le hubiere notificado personalmente el decreto de desincorporación, o de ignorarse su domicilio, a partir de la fecha de su publicación en el Periódico Oficial del Estado.

Artículo 64.- El ejercicio del derecho de retrocesión, en el caso de que la autoridad hubiese dado al bien expropiado un uso distinto del que

motivó la expropiación, prescribirá en 3 años que contaran a partir de la fecha en que se haya iniciado el cambio de uso.

Artículo 65.- Cuando el Estado no hiciere uso de los bienes expropiados, y quien había sido el legítimo titular de los mismos no hiciere valer el derecho de retrocesión, previa desincorporación del dominio público, se pondrán a pública subasta. Los propietarios o poseedores de los predios colindantes del bien de que se trate, podrán hacer uso igualmente del derecho del tanto en la almoneda respectiva, siendo aplicable en lo conducente el artículo 63.

Artículo 66.- Se considera abandonado el procedimiento, y por perdido el derecho de retrocesión o el del tanto a que se refieren los artículos anteriores, si el interesado dejare de promover un término de 90 días, incluyendo los inhábiles.

TRANSITORIOS

Artículo Primero. La presente Ley entrará en vigor al día siguiente de su publicación en el *Periódico Oficial del Estado*.

Artículo Segundo. Se abroga la *Ley de Expropiación para el Estado de Campeche* del 12 de septiembre de 1944, publicada en el *Periódico Oficial del Estado* del 21 de septiembre del mismo año, y se derogan las demás disposiciones legislativas del Estado en lo que se opongan a la presente Ley.

Artículo Tercero. Si al entrar en vigor esta Ley se encontraren pendientes de resolución solicitudes de reversión o en trámite recursos de revocación formulados de acuerdo con la Ley que se abroga, se resolverán en lo substantivo de acuerdo con la Ley abrogada, y en cuanto a los procedimientos se sujetaran a las prescripciones de este nuevo ordenamiento.

XVI. MARCO JURÍDICO Y PARTICIPACIÓN DEL MUNICIPIO EN LA PLANEACIÓN DEL AGUA

Abril 3 de 1987

Ciudad Obregón, Sonora.

El Municipio y el agua guardan una estrecha afinidad en cuanto a su vinculación indispensable con la vida, armonía y desarrollo de las comunidades. Sin agua no hay vida ni individual ni social; sin el Municipio se carecería de la célula política y administrativa básica que acerca al pueblo con el primer nivel de gobierno para su convivencia armónica y equilibrada.

Pero esta afinidad no resulta congruente con la legislación de aguas, pues el sistema jurídico nacional se ha desentendido tradicionalmente del Municipio al regular la propiedad, uso y control de las aguas. Aún más, la Constitución General de la República en su artículo 115, no obstante el decidido apoyo al régimen municipal contenido en su última reforma, previene que corresponde a los municipios del país la prestación del servicio público del agua potable y alcantarillado, y por otra parte en su artículo 27 al disponer el reparto patrimonial de las aguas no comprende ni determina cuáles aguas sean municipales; incongruencia que podría hasta considerarse inequitativa, pues si los municipios, con muy contadas excepciones, carecen de fuentes de agua, las que en términos generales son de la Federación y por excepción de los estados, sin embargo tienen la obligación constitucional de prestar un servicio con aguas que les son dotadas para ello y por las que, de conformidad con el régimen actual, deben cubrir las tarifas o cuotas que en bloque se les fijen.

Por otra parte, el Municipio, dentro de la planeación democrática que consignan el artículo 26 constitucional y la Ley de Planeación, debe intervenir en la planeación nacional, planeación que en el importante

ámbito del agua se encuentra prevista para la formulación del Programa Nacional Hidráulico y Subprogramas Regionales y Estatales según el artículo 157-Bis-3 de la *Ley Federal de Aguas* en vigor a partir de enero de 1986. Empero esta intervención municipal en la planeación del agua, a pesar de su relevancia para el cuidado, control y conservación de nuestros recursos hidráulicos, parece encontrar relativos ecos prácticos, explicables posiblemente por el también relativo interés de los municipios de participar en la correcta planeación de unas aguas que no les son propias y que escapan a su control y aprovechamiento directos.

Sentadas estas ideas generales que permiten subrayar de primera intención al ahora sistema legal de distribución de las aguas que no comprende al Municipio, cabe hacer algunas someras consideraciones sobre el marco legal del agua en nuestro país, para después, dentro de un cabal objetivo de descentralización, proponer algunas medidas jurídicas que tiendan al fortalecimiento municipal en cuanto a este indispensable recurso natural.

ANTECEDENTES LEGISLATIVOS

Durante los 300 años de la colonia, México estuvo regido por el sistema jurídico español, en el que todas las aguas eran de la monarquía y sólo permitía a los particulares el uso de las aguas mediante mercedes reales de la corona y después con permiso de las autoridades de la República, pero siempre con la intervención y vigilancia de las autoridades.

Posteriormente, en 1870, en pleno México independiente, con el primer *Código Civil*, se adoptó el sistema francés en el que la mayoría de las aguas con excepción de las navegables y las destinadas para energía, eran particulares. Con este sistema comenzó a reconocerse la propiedad privada de las aguas, apoyado por el sistema político de la época. Sin embargo, poco a poco la Nación fue teniendo mayor injerencia en la regulación de las aguas, aún cuando en este proceso fue palpable la margiNaciónde estados y municipios en la propiedad y jurisdicción del preciado recuso. Así el sistema se transformó paulatinamente en

mixto, de aguas públicas y privadas, con el grave defecto de generar dispersión de atribuciones en los órganos encargados de manejar el agua y difundiendo la normatividad del recurso en variados cuerpos legales, según se tratara de aspectos de salubridad, aguas de las minas, marítimas o de riego, para la agricultura y para la generación de la energía. Entre tales cuerpos legales, cabe mencionar la *Ley Sobre Vías Generales de Comunicación* de 1888, los códigos sanitarios de 1881 y 1894, el Código de Minas de 1884 y las leyes mineras de 1892 y 1909, *la Ley Sobre Ocupación y Enajenación de Terrenos Baldíos* de 1894, la *Ley Sobre el Régimen y Clasificación de Bienes Inmuebles Federales* de 1902 y la *Ley Sobre Aprovechamientos de Aguas de Jurisdicción Federal* de 1910 y su Reglamento.

Para el Constituyente de 1917 lo más importante era restituir la propiedad originaria de las aguas a la Nación, y para tal efecto homologó el sistema mixto de aguas públicas y privadas, consagrando en el Párrafo Quinto del artículo 27 de la Carta Magna, tres órdenes de propiedad de las aguas: el nacional, bajo jurisdicción federal según catálogo limitativo en el que después (1945) se incluyeron, aunque no lo deseable categóricamente, las aguas subterráneas; el particular para las aguas que no excedan de un feudo o propiedad; y el estatal para las aguas que pasando de un feudo a otro dentro del territorio de un Estado, no se encuentren comprendidas dentro del catálogo de las nacionales. Lo delicado de esta clasificación fue que olvidó una vez más a los municipios.

Al reglamentarse el artículo 27, principalmente para atender la producción agrícola, se expidió la *Ley Sobre Irrigación con Aguas Federales* creándose un organismo en 1926 (Comisión Nacional de Irrigación) dedicado a la planificación del riego en el país, y posteriormente se hicieron intentos de unificar las normas dispersas en la materia entre otros ordenamientos por la Ley de Aguas de Propiedad Nacional de 1929, la Ley de Aguas de Propiedad Nacional de 1934, y la vigente *Ley Federal de Aguas* de 1972 con sus reformas de 1975 y 1986, aunque debe reconocerse que aún no se ha logrado este propósito en forma cabal, pues en numerosos cuerpos legales de carácter sectorial (más de una treintena), continúan dispersas las atribuciones de manejo en múltiples

órganos, así como en normatividad de los numerosos y complejos aspectos del agua. Con la desaparición de la Secretaría de Recursos Hidráulicos (creada en 1946 y extinguida en 1976) se distribuyeron atribuciones para el manejo del agua a Dependencias como Agricultura, Reforma Agraria, Desarrollo Urbano y Ecología, Salud, Pesca, Marina, Energía, Minas e Industria Paraestatal, Turismo, Comisión Federal de Electricidad y otras. Esto lejos de facilitar la administración del recurso, ha dificultado su manejo integral, creando confusión en las órbitas de autoridad, duplicando y multiplicando procedimientos, repetido y contrapuesto ordenamientos jurídicos y haciendo muy difícil de concretar los esfuerzos tendientes a su planeación.

PROPIEDAD ACTUAL DE LAS AGUAS

Tal y como se ha dicho, la Constitución señala tres órdenes de propiedad de las aguas: el federal, el estatal y el particular, adoptando como criterio para los dos últimos la exclusión de aquellas aguas que no se encuentren catalogadas como federales.

Así, el Párrafo Quinto del artículo 27 constitucional dice textualmente:

> "Son propiedad de la Nación las aguas de los mares territoriales en la extensión y términos que fije el Derecho Internacional; las aguas marinas interiores, las de las lagunas y esteros que se comuniquen permanente o intermitente con el mar; las de los lagos interiores de formación natural que estén ligados directamente a corrientes constantes; la de los ríos y sus afluentes directos o indirectos, desde el punto del cauce en que se inicien las primeras aguas permanentes, intermitentes, o torrenciales hasta su desembocadura en el mar, lagos, lagunas o esteros de propiedad nacional; las de las corrientes constantes o intermitentes y sus afluentes directos o indirectos, cuando el cauce de aquellas en toda su extensión o en parte de ellas sirva de límite al territorio nacional o a dos

> entidades federativas, o cuando pase de una Entidad Federativaa otra o cruce la línea divisoria de la República; las de los lagos, lagunas o esteros cuyos vasos, zonas o riberas estén cruzados por líneas divisorias de dos o más entidades o entre la República y un país vecino; o cuando el límite de las riberas sirva de lindero entre dos entidades federativas o a la República con un país vecino; las de los manantiales que broten en las playas, zonas marítimas, cauces, vasos o riberas de los lagos, lagunas o esteros de propiedad nacional, y las que se extraigan de las minas; y los cauces, lechos o riberas de los lagos y corrientes interiores en la extensión que fije la ley".

Por otra parte, según reforma de 1945, en cuanto a las aguas subterráneas, expresa: "Las aguas del subsuelo pueden ser libremente alumbradas mediante obras artificiales y apropiarse por el dueño del terreno, pero cuando lo exija el interés público o se afecten otros aprovechamientos, el Ejecutivo Federal podrá reglamentar su extracción y utilización y aún establecer zonas vedadas, al igual que para las demás aguas de propiedad nacional".

Por su parte la *Ley Federal de Aguas* reitera este catálogo constitucional y lo amplía, pues en su artículo 5° previene que serán también de la Nación, las aguas que le correspondan en virtud de tratados internacionales, y clarifica la ambigua redacción del artículo 27 citado en cuanto a las aguas subterráneas, declarando categóricamente que son propiedad de la Nación, las aguas del subsuelo. Además en su artículo 8° dispone que las aguas residuales provenientes del uso de las otras aguas nacionales, son asimismo de propiedad nacional.

Como puede verse, aún cuando la Constitución concede a los particulares ya los estados las aguas que no enumera específicamente, el catálogo que se contiene al respecto es tan amplio que pocas o muy limitadas aguas quedan en el territorio nacional para que sean consideradas de propiedad privada y de las entidades federativas.

Sin embargo, atendiendo al criterio limitativo y de exclusión constitucional, podemos afirmar que son de los estados aquellas

aguas que no teniendo las características constitucionales, pero abarcando más de una propiedad privada, se encuentren dentro de su perímetro jurisdiccional, entre las que podemos citar, entre otras, por no estar comprendidas en el catálogo constitucional, las pluviales, las provenientes de los glaciares y deshielos, las de los lagunajos y de las marismas.

Es cierto que constitucionalmente los estados pueden legislar sobre las aguas que les corresponden, pero esta facultad se ha ejercido muy parcamente y sólo siguiendo el criterio de exclusión que utiliza la Carta Magna, sin incluir otras aguas de manera concreta y específica. Hasta donde se sabe sólo tres estados han expedido leyes sobre el particular: Colima, Sonora y Tabasco, debiendo destacarse que en ninguna de estas leyes estatales de aguas se hace distribución de aguas públicas con los municipios, dejando al igual que la Federación a las municipalidades al margen del reparto del líquido vital.

El Lic. Miguel de la Madrid, sobre el particular y desde su campaña electoral, lo que reiteradamente ha sustentado como apoyo al federalismo, ha manifestado: "Debemos hacer un esfuerzo por devolver a los Estados un área mayor de responsabilidad…Son dos caminos complementarios: por una parte, que el Gobierno Federal descentralice operaciones a nivel de Estado y, por la otra, que retransfiera facultades y recursos a los Estados para que absorban sus responsabilidades".

Tal vez, siguiendo el pensamiento del presidente de la Madrid, valga la pena meditar sobre la revisión de éste por ahora inequitativo reparto de las aguas públicas, y retornar a los dos niveles menores de gobierno algunas de aquellas aguas que por disposición de las leyes pasaron a ser de la exclusiva propiedad de la Federación. Valgan solamente como ejemplos: las de aquellos ríos que sólo cruzan un Estado y desembocan en el mar, o las de aquellos lagos, lagunas o esteros ubicados en una sola entidad federativa, con independencia de su unión a corrientes que aforen al mar. Quede esto como profundo tema de reflexión entre los diversos caminos para la descentralización nacional.

AGUAS MUNICIPALES

A principios de siglo, Don Andrés Molina Enríquez en su clásica obra "Los Grandes Problemas Nacionales", proponía que las aguas municipales debían ser: I.- Derechos sobre aguas federales: a) Los de propiedad adquiridos por algún título traslativo de dominio; b) los de usufructo o de uso que les sean conferidos al Ayuntamiento respectivo por la Federación; II.- Derechos sobre aguas del Estado: a) los de propiedad adquiridos por algún título traslativo de dominio; b) los de usufructo o de uso que les sean conferidos al Ayuntamiento por el Estado; III.- Aguas comunes de lluvias, ocupadas por los ayuntamientos; IV.- Aguas de lluvias directas caídas sobre terrenos propios de los ayuntamientos y naturalmente absorbidos por dichos terrenos; y V.- Aguas de los manantiales que broten ya o que sean alumbrados en lo sucesivo en los terrenos del Ayuntamiento.

A casi 80 años de distancia, habiendo mediado toda una revolución y habiéndose garantizado al Municipio libre por la Constitución de 1917, así como existiendo una profusa legislación federal hidráulica y disposiciones correlativas de los gobiernos de los estados, no obstante su evidente limitación, aquellos propósitos de Molina Enríquez no se han cumplido. Los municipios carecen por generalidad de aguas propias. No se les han transmitido derechos de propiedad de aguas por la Federación y los estados, ni puede serlo, pues de acuerdo con las leyes, se trata de bienes inalienables e imprescriptibles; ni se han propiciado obras para la utilización de las aguas de las lluvias. Sólo puede admitirse que los municipios son usuarios, las más de las veces de aguas federales, y otras menos de aguas de los estados. Si acaso, en muy contadas ocasiones, los municipios cuentan con manantiales que explotan directamente de manera tradicional, aunque no pocas veces les han sido disputados por tener sus aguas escurrimientos que desembocan en corrientes nacionales. En suma, los municipios no son propietarios de aguas; son usuarios o concesionarios de aguas federales o estatales.

En todas las leyes federales, desde la *Ley sobre Aprovechamiento de Aguas de Jurisdicción Federal* de 1910, pasando por las de 1929, 1934 y la

vigente *Ley Federal de Aguas* de 1972, se considera a los municipios como usuarios de las aguas federales, para diferentes usos, principalmente para agua potable y alcantarillado, pero en todos los casos con sujeción a permisos, concesiones y ahora a la nueva figura de asignaciones. Inclusive el Reglamento de la Ley de Aguas de Propiedad Nacional de 1934, en vigor actualmente en lo que no se oponga a la *Ley Federal de Aguas* de 1972, contiene un Capítulo (el XVI) dedicado expresamente y sobre el particular a los "Aprovechamientos hechos por los Ayuntamientos".

Si se quiere, los municipios cuentan respecto al aprovechamiento de las aguas federales con ciertos privilegios y tratamientos especiales con respecto a los particulares, pero siempre como usuarios, no como propietarios, con sujeción a cuotas o tarifas, a la vigilancia de la autoridad federal, al cumplimiento de condiciones y en ciertos casos hasta a sanciones y requisitos de validez o nulidad.

En cuanto al agua potable, las leyes federales y ahora las de los estados, contienen una serie de regulaciones, las primeras por lo que hace al aprovechamiento por los municipios de las fuentes de agua y a procedimientos y sistemas técnicos y financieros de apoyo para tal propósito, y las segundas respecto solamente a éstos; aunque en ambas situaciones se ha visto afectada la libertad del Municipio por la existencia de organismos que han venido a suplir y a sustituir a las autoridades municipales en la prestación de este servicio público fundamental.

Así, han existido diversas disposiciones federales con previsiones tendientes a la instrumentación efectiva de este servicio de índole municipal, tales como la Ley Federal de Ingeniería Sanitaria de 1948, la Ley de Cooperación para Dotación de Agua Potable a los Municipios de 1956 y actualmente la *Ley Federal de Aguas* a partir de 1972. Recordemos que la primera de esas leyes establecía (Artículo 2°) que correspondía al Gobierno Federal planear, proyectar y ejecutar las obras de abastecimiento de agua potable y alcantarillado en las poblaciones de la República, cuando dichas obras se realizaran total o parcialmente con fondos pertenecientes al erario federal, o cuando se realizaran total o parcialmente con fondos obtenidos con el aval o con cualquiera otra forma de garantía del Gobierno Federal; que (artículo 3°) tales obras serían administradas

por el Gobierno Federal, directamente o en la forma que se determinara en cada caso especial; que (artículo 7°) el Gobierno Federal, estaría facultado para intervenir en la operación de tales obras a fin de verificar que dicha operación se realizara convenientemente, aún cuando dichas obras hubiesen sido ya entregadas a las autoridades locales y estaba igualmente facultado para vigilar, para los mismos propósitos, ya se tratare de obras construidas total o parcialmente, con fondos de la Federación o con fondos ajenos a ella; y que (artículo 10) los proyectos de fraccionamientos para ampliar o modificar el trazo de las poblaciones de la República, estarían sujetos a la aprobación del propio Gobierno Federal en cuanto a las obras de abastecimiento de agua potable y alcantarillado.

Por su parte la *Ley de Cooperación para Dotación de Agua Potable* a los Municipios, disponía, (artículo 4°) que mientras se encontrare pendiente la recuperación de los créditos o inversiones que con carácter recuperable hubiere hecho el Gobierno Federal, la administración y dirección técnica de los servicios quedaría a cargo de éste, directamente o en la forma que él determinare, pero siempre con la intervención de un representante del Municipio de que se tratare, y que sólo cuando se diere la recuperación de las inversiones la administración de las obras debería ser entregada a las autoridades locales o a los organismos que para tal efecto se designaren.

Similares disposiciones observamos en la *Ley Federal de Aguas* hasta sus reformas de enero de 1986 en que propiamente se ha atenuado este orden de cosas.

No podrían haber sido animados de mejores propósitos los mandatos legales comentados, pero lo cierto es que afectaron la libertad de los municipios e invadieron su órbita específica en un servicio que por antonomasia y tal como ahora lo dispone la Constitución corresponde a los ayuntamientos, dando lugar a la proliferación de múltiples organismos federales que asumieron el servicio público del agua potable, entre los que deben destacarse las Juntas Federales de Agua Potable que se reglamentaron para tal efecto desde 1949.

Fue por ello que, en un decidido apoyo al federalismo, por Acuerdo Presidencial del 29 de octubre de 1980 se decidió entregar a los gobiernos de los estados o a los ayuntamientos, los sistemas de agua potable y alcantarillado que administraba y operaba el Gobierno Federal, directamente o a través de organismos creados para ese efecto.

Con tal motivo se celebraron convenios entre la Federación y los gobiernos de los estados a partir de 1980 y 1981, y estos se comprometieron a legislar como así lo hicieron para reglamentar la prestación de los servicios de agua potable y alcantarillado en sus respectivas entidades, y por otra parte, por leyes y decretos, crearon sistemas estatales de agua potable en cada entidad federativa.

Con esta solución, si bien el Gobierno Federal dejó de afectar la órbita de los estados y municipios, por su parte la libertad de los municipios se ha visto nuevamente restringida por estos nuevos organismos, que de federales han pasado a ser estatales.

Lo cierto es que ahora y en los términos en que se encuentra redactado el artículo 115 de la Constitución General de la República, todos estos organismos estatales de agua potable resultan incongruentes con el texto constitucional, sin que resulte óbice para ello el enunciado de la fracción III de dicho numeral de la Constitución, pues éste establece que el concurso de los estados para la prestación de servicios municipales, será cuando fuere necesario y lo determinen las leyes. De ninguna manera puede juzgarse a priori y unilateralmente tal Estadode necesidad y determinación normativa, máxime que los citados organismos estatales surgieron por razón de convenios con el Gobierno Federal y por leyes anteriores (1980 y 1981) a la vigencia del enunciado del artículo 115 que tal y como impera actualmente entró en vigor el 4 de febrero de 1983.

En resumen , para la intervención municipal en la correcta planeación del agua, y por un principio de congruencia, justicia y equidad, a fin de incorporar a las municipalidades en el dominio directo de las aguas, propiciando con ello un avanzado proceso de descentralización de la vida nacional, se sugieren las siguientes medidas o

PROPOSICIONES

1. La intervención de los municipios en la planeación del agua será tanto más efectiva en cuanto a que las municipalidades sean también propietarias del recurso natural agua.
2. Deben consignarse previsiones a nivel legal, inclusive del texto de la propia Constitución Federal, que establezcan mecanismos a fin de que los estados y municipios puedan participar en la proporción que resulte equitativa de la explotación de las riquezas que haga la Federación, directa o indirectamente, en relación con los recursos naturales existentes en los mares territoriales, plataformas continentales y zócalos submarinos.
3. Igualmente deben hacerse las adecuaciones legales, en un auténtico camino de descentralización, para establecer los mecanismos de concertación entre los tres niveles de Gobierno y para aquellas aguas que comprendan por cuencas varias entidades federativas, que permitan la creación de comisiones mixtas regionales, con intervención de la Federación, estados y municipios, y en una correcta planeación tomar en cuenta las necesidades, objetivos y limitaciones a nivel local y por cuencas hidrológicas que propicien el uso racional de tales aguas.
4. Resulta pertinente revisar el catálogo de aguas vigentes en el artículo 27 de la Constitución, a fin de atribuir aquellas aguas que excedan de un feudo o propiedad a los municipios, cuando se encuentren comprendidas dentro de sus límites territoriales, y aquellas que abarquen dos o más municipios, pero dentro del perímetro de un mismo Estado, atribuirlas a la jurisdicción de los Estados.
5. Es igualmente conducente que todos los estados legislen sobre las aguas de sus territorios, comprendiendo las no incluidas en el catálogo constitucional según proceda, tales como las pluviales, las provenientes de los glaciares y deshielos, las de los lagunajos y marismas, y por un principio de justicia en los términos referidos

en el punto referente, sienten las bases para un equitativo reparto y distribución de las aguas que les correspondan entre sus municipios.

6. Los sistemas de agua potable y alcantarillado, para su plena congruencia con el mandato constitucional, deben ser ante todo municipales, y únicamente por excepción, cuando fuere necesario y lo permitan las leyes locales, podrá prestarse el servicio por algún organismo estatal en el que invariablemente deben estar representados el Municipio o municipios de que se trate.

XVII. DEMANDA DE AMPARO DIRECTO, MANUEL MUÑOZ GONZÁLEZ

H. TRIBUNAL COLEGIADO DEL PRIMER
CIRCUITO EN MATERIA CIVIL, EN TURNO.
P R E S E N T E.

MANUEL MUÑOZ GONZÁLEZ, por mi propio derecho y en mi carácter de representante legal de "DESARROLLO MONARCA", S.A. DE C.V., "GRUPO ÚTIL", S.A. DE C.V. Y "PROMOTORA EDIFICIO ÚTIL", S.A. DE C.V. personería que tengo acreditada y reconocida en los autos del juicio ordinario mercantil instruido ante el juzgado 43 de lo Civil del D.F., expediente número 656/94, así como en el Toca número 1060/96 relativo a la apelación instruida ante la Cuarta Sala del Tribunal Superior de Justicia del D.F. en relación con la controversia denominada Desarrollo Monarca, S.A. de C.V. y otros en contra de Enrique Carlos Molina Sobrino y otros, misma responsabilidad que por estar reconocida ante las autoridades responsables, en los términos del artículo 13 de la Ley de Amparo solicito que igualmente se me reconozca en este controversia constitucional que intento, señalando como domicilio para oír y recibir notificaciones la casa marcada con el número 163 de las calles de Álvaro Obregón esquina con Tonalá, Colonia Roma, México 06700, Distrito Federal, y autorizando para oírlas y recibirlas en los términos del artículo 27 de la citada ley de amparo a los Lics. Rafael Ambrosi Cortés, Víctor Monter Girón, Ricardo Adolfo Sánchez Arellano, Humberto Piñón Reyes, Elías Valdés Salvador, José Luis Zambrano Porras y Cristina Rocha Cito, con cédulas profesionales números 283808, 130527, 1927909, 998064, 1691684, 2199377 y 2200872, respectivamente, expedidas por la Dirección General de Profesiones de la Secretaría de Educación Pública, y asimismo autorizando para oír notificaciones e imponerse de los autos,

indistintamente, a los señores Gonzalo López Santiago, Gerardo Juárez Lozano, Francisco Javier Sangri Pinto, Fernando Torres Morales, Ignacio Zambrano Porras, Salvador Martínez Martínez, Sabrina Amezcua Gómez, Julián de la Huerta Dueñas, Alejandra Caraza Herrasti y Karla Esther Jiménez Alvarez, comparezco y con respeto digo:

Que con la indicada representación y por mi propio derecho con fundamento en los artículos 103 fracción I y 107 fracciones I, III inciso a), V inciso c), VI, X y XI de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y con apoyo también en los artículos 1°, fracción I, 2°, 3°, 4°, 5° fracción III inciso a), 8, 11, 20, 21, 23, 24, 158, 163, 164, 166, 167, 177, 179, 184 y demás relativos de la *Ley de Amparo*, por vía directa vengo a demandar el amparo y protección de la justicia federal en contra de las autoridades y por los actos a que más adelante me referiré.

En cumplimiento a lo dispuesto en el artículo 166 de la citada *Ley de Amparo*, manifiesto:

I. NOMBRE Y DOMICILIO DE LOS QUEJOSOS. Ya han quedado mencionados en el proemio de esta demanda.

II. NOMBRE Y DOMICILIO DE LOS TERCEROS PERJUDICADOS:

1.- ENRIQUE CARLOS MOLINA SOBRINO, quien puede ser notificado, indistintamente, en el domicilio en el que fue emplazado, Edificio Omega, Campos Elíseos No. 345, piso 14, Colonia Chapultepec Polanco, 11560, México, D.F., o en el domicilio que dicha persona señaló para oír notificaciones en el juicio del que derivan los actos reclamados, Río Amazonas No. 33, 2° piso, Col. Cuauhtémoc de esta ciudad.

2.- "CONSORCIO INDUSTRIAL ESCORPIÓN" S.A. DE C.V., quien indistintamente puede ser notificada en el domicilio en el que fue emplazada, ubicado en el Edificio Omega, Campos Elíseos No. 345, piso 14, Colonia Chapultepec Polanco, 11560, México, D.F., o en el domicilio que dicha persona señaló para oír notificaciones ubicado en Río Amazonas No. 33, 2° piso, Col. Cuauhtémoc de esta ciudad.

3.- "GRUPO TURÍSTICO ESCORPIÓN", S.A. DE C.V., quien indistintamente puede ser notificada en el domicilio en el que fue emplazada, ubicado en el Edificio Omega, Campos Elíseos No. 345, piso 14, Colonia Chapultepec Polanco, 11560, México, D.F., o en el domicilio que dicha persona señaló para oír notificaciones ubicado en Río Amazonas No. 33, 2° piso, Col. Cuauhtémoc de esta ciudad.

4.- SERGIO BOLAÑOS QUESADA, quien indistintamente puede ser notificado en el domicilio en el que fue emplazado ubicado en las calles de Explanada N° 1620, Colonia Lomas de Chapultepec, 11000, México, D.F., o en el domicilio que señaló para oír notificaciones en autos, ubicado en las calles de Gabriel Mancera N° 133, Col. Del Valle, 13100 Delegación Benito Juárez, México, D.F.

5.- "GRUPO SERBO", S.A. DE C.V., quien indistintamente puede ser notificado en el domicilio en el que fue emplazado ubicado en las calles de Explanada N° 1620, Colonia Lomas de Chapultepec, 11000, México, D.F., o en el domicilio que señaló para oír notificaciones en autos, ubicado en las calles de Gabriel Mancera N° 133, Col. Del Valle, 13100 Delegación Benito Juárez, México, D.F.

6.- "INMOBILIARIA REFOBIT", S.A. DE C.V., quien indistintamente puede ser notificada en el domicilio en el que fue emplazada, ubicado en el Edificio Omega, Campos Elíseos No. 345, piso 14, Colonia Chapultepec Polanco, 11560, México, D.F., o en el domicilio que señaló para oír notificaciones en los autos del juicio, ubicado en las calles de Río Amazonas No. 33, 2° piso, Col. Cuauhtémoc de esta ciudad.

III.- AUTORIDADES RESPONSABLES:

Se señalan como tales a las siguientes:

1. CUARTA SALA DEL TRIBUNAL SUPERIOR DE JUSTICIA DEL DISTRITO FEDERAL, como ordenadora.

2. JUEZ 43 DE LO CIVIL DEL DISTRITO FEDERAL, como ejecutora.

IV.- ACTOS RECLAMADOS:

A. La sentencia definitiva por la Cuarta Sala del Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal, con fecha 7 de junio de mil novecientos noventa y seis, en el Toca 1060/96 formado con motivo de la apelación interpuesta por la parte actora en contra de la sentencia definitiva de fecha 30 de enero de mil novecientos noventa y seis dictada por el juez 43 de lo Civil en el juicio ordinario mercantil promovido por "Desarrollo Monarca" S.A. de C.V. y otros en contra de Enrique Carlos Molina Sobrino y otros. Dicha sentencia se reclama en toda su parte considerativa que rige los puntos resolutivos por los que la Sala responsable confirmó la sentencia apelada, condenó a la parte apelante al pago de costas de ambas instancias, y ordenó su notificación así como el envío de la resolución y de las constancias con los autos originales al Juzgado de procedencia, mandando archivar el Toca como asunto concluido.

B. Del Juez 43 de lo Civil reclamo la ejecución que proceda a darla a la sentencia pronunciada por la Cuarta Sala del Tribunal Superior de Justicia en los términos indicados con anterioridad, y particularmente los actos que pretenda realizar para hacer efectivo en contra de los actuales quejosos en este juicio de amparo, de las costas a las que condenó, en ambas instancias, la Sala responsable.

V.- FECHA DE NOTIFICACIÓN DE LA SENTENCIA RECLAMADA.

Fue notificada por publicación hecha en el Boletín Judicial del Distrito Federal, correspondiente al 10 de junio de 1996, y surtió sus efectos el día 11 del mismo mes y año.

VI.- CONCEPTOS DE VIOLACIÓN: Serán expuestos y explicados en párrafos posteriores, por violación a las garantías de legalidad consagradas en los artículos 14 y 16 constitucionales.

VII.- LEYES APLICADAS INEXACTAMENTE:

A. Código de Comercio.

B. *Código Civil para el Distrito Federal* y para toda la República en Materia Federal.

C. Código de Procedimientos Civiles del Distrito Federal.

Aún cuando por tratarse de una demanda de amparo directo, la ley de la materia no exige que se expresen antecedentes de los actos reclamados, sin embargo, como en la especie se está frente a un complejo asunto judicial, por vía de ilustración y para una mejor comprensión de la controversia que ahora se pide sea analizada desde el punto de vista constitucional, se considera pertinente formular los siguientes

ANTECEDENTES

1. Las partes en el litigio ordinario mercantil del que deriva la sentencia reclamada y su ejecución, son, como actores, una persona física, o sea el promovente Manuel Muñoz González, y tres personas morales denominadas "Desarrollo Monarca, S.A. de C.V., "Grupo Útil", S.A. de C.V. y "Promotora Edificio Útil", S.A. de C.V.

Como demandados lo son, como personas físicas, el señor Enrique Carlos Molina Sobrino y el señor Sergio Bolaños Quesada, y cuatro personas morales denominadas: "Grupo Turístico Escorpión", S.A. de C.V., "Consorcio Industrial Escorpión", S.A. de C.V., "Grupo Serbo", S.A. de C.V. e "Inmobiliaria Refotib", S.A. de C.V.

Para los efectos indicados, cabe enfatizar que en los actos que dieron motivo a la controversia, el promovente Manuel Muñoz González, actuó en todo momento como representante legal y principal dirigente de "Desarrollo Monarca", S.A. de C.V., "Grupo Útil", S.A. de C.V. y "Promotora Edificio Útil", S.A. de C.V.

Por otra parte, el señor Carlos Enrique Molina Sobrino, actuó e intervino, además de haberlo hecho en lo personal, también como representante legal y principal dirigente de "Grupo Turístico Escorpión", S.A. de C.V., "Consorcio Industrial Escorpión", S.A. de C.V., y después de adquiridas las acciones como presidente de "Inmobiliaria Refotib", S.A. de C.V.

Por último, el señor Sergio Bolaños Quesada, actuó como representante legal y principal dirigente de "Grupo Serbo", S.A. de C.V.

2. En el escrito de la demanda, en el capítulo de prestaciones, se vinculó de manera específica a todas estas personas físicas y morales, y de manera precisa tanto en dicho capítulo como en las fojas 7, 36 y 37 de la demanda, y en el capítulo de peticiones, se vinculó, por una parte, a los actores como una Litis consorcio de tipo activo y a los demandados como integrantes de una Litis consorcio de tipo pasiva.

3. En la demanda, se reclamó la recisión de un contrato mercantil innominado celebrado el 27 de marzo de 1992, y como consecuencia del incumplimiento que motivó dicha rescisión, el pago del 18% de los honorarios del costo de construcción del edificio que se pretendía construir, el pago del 10% de las utilidades que debía generar el negocio inmobiliario en relación con la construcción de dicho edificio, el pago de los daños y perjuicios por violación cometida al dejar de utilizar el nombre de Edificio Útil y su logotipo, el pago del 10% por concepto de operaciones de venta, la nulidad de las asambleas celebradas con posterioridad al 29 de abril de 1992 por Inmobiliaria Refotib, y la nulidad de la adquisición hecha por Bolaños Quesada y Grupo Serbo de las acciones representativas del capital social de la citada inmobiliaria,

así como el pago de los daños y perjuicios por el desconocimiento de los derechos de la licencia de uso del suelo del inmueble, licencia que se había otorgado a la actora "Desarrollo Monarca", S.A. de C.V.

La sentencia de primera instancia, no se refirió como debía, de manera congruente a todas y cada una de las prestaciones reclamadas, principio de violación formal que se hizo valer por la vía de apelación y que fue desatendido de modo manifiesto por la Sala responsable en la sentencia que ahora se impugna por amparo.

4. En la demanda, como Hechos se estableció, entre otras cosas accidentales, que el 29 de octubre de 1991, Desarrollo Monarca, S.A. de C.V. representada por el ahora promovente Manuel Muñoz González, celebró un contrato con Corporación Bal, S.A. DE C.V., por el cual la empresa de referencia, adquiría la opción para sí misma o para quien designara a fin de obtener el 100% de las acciones representativas del capital social de Inmobiliaria Refotib, S.A. de C.V., la que cuenta entre sus activos el inmueble ubicado en Paseo de la Reforma 347, esquina Río Tíber, Colonia Cuauhtémoc de esta ciudad.

Se estableció que dicha opción sería para construir en el predio de referencia, un inmueble de gran magnitud, y sobre el cual se otorgaban algunos derechos futuros al Lic. Alberto Bailleres, representante legal de la opcionante o Corporación Bal, S.A. de C.V.

Se consignaron de manera específica, todos los actos previos para la construcción de dicho edificio, que se denominaría Edificio Útil, para lo cual se establecieron relaciones contractuales con Ecus, S.A. de C.V., representada por el Ing. Guillermo Carrillo Arena.

Que con motivo de dichos actos, se estableció relación con el señor Enrique Carlos Molina Sobrino, en su carácter de presidente del Consejo de Administración de Consorcio Industrial Escorpión, S.A. de C.V. y de Grupo Turístico Escorpión, S.A. de C.V., a quien se le hicieron saber las condiciones para adquirir las acciones de Inmobiliaria Refotib a fin de desarrollar la construcción y venta del Edificio Útil.

Que en relación con esto último, se hicieron gestiones ante el Departamento del Distrito Federal y se cruzaron diversos oficios, así

como se efectuaron gastos e inversiones, habiéndose otorgado la licencia de uso de suelo para la construcción del edificio, según los proyectos que se presentaron hechos en concertación con Ecus, S.A. de C.V., licencia que fue expedida en favor de Desarrollo Monarca, S.A. de C.V. y de la citada empresa Ecus.

Que respecto a lo anterior, el señor Enrique Carlos Molina Sobrino, en su carácter de presidente de Grupo Turístico Escorpión, S.A. de C.V., el 18 de marzo de 1992 dirigió una comunicación a Desarrollo Monarca, en la que expresó su voluntad para celebrar con Corporación Bal, S.A. de C.V. el contrato de compra-venta para adquirir el 100% de las acciones de Inmobiliaria Refotib, S.A. de C.V. y desarrollar el proyecto que venía gestionándose por el señor Manuel Muñoz González en los términos antes indicados.

Que con fecha 27 de marzo de 1992, se celebró un contrato mercantil innominado, cuyo incumplimiento motivó la presentación de la demanda siendo dicho contrato el documento básico de la acción con sus actos previos y sus actos posteriores que fueron probados durante la controversia.

Por su importancia y para la precisión de las situaciones que se expresarán como conceptos de violación, se considera prudente, con algunos comentarios marginales, transcribir el contenido del propio contrato cuyo incumplimiento motivó la presentación e instrucción del juicio del que derivan los actos reclamados.

Dicho contrato, suscrito el 27 de marzo de 1992, por el promovente Manuel Muñoz González en representación de "Desarrollo Monarca" S.A. de C.V., y por Enrique Carlos Molina Sobrino en representación de "Grupo Turístico Escorpión", S.A. de C.V., es del tenor literal siguiente:

"CONTRATO QUE CELEBRAN DE UNA PARTE DESARROLLO MONARCA, S.A. DE C.V., REPRESENTADA EN ESTE ACTO POR EL SEÑOR INGENIERO MANUEL MUÑOZ GONZALEZ, A QUIEN EN LO SUCESIVO SE LE DENOMINARÁ COMO "MONARCA", Y POR LA OTRA, GRUPO TURÍSTICO ESCORPIÓN, S.A. DE C.V., REPRESENTADA EN ESTE ACTO POR EL SEÑOR ENRIQUE C. MOLINA SOBRINO, A QUIEN EN LO SUCESIVO SE LE DENOMINARÁ "ESCORPIÓN", DE CONFORMIDAD CON LAS SIGUIENTES DECLARACIONES Y CLÁUSULAS:

DECLARACIONES

I.- DECLARA "MONARCA":

a) Que su representada es una sociedad mercantil constituida de acuerdo con las leyes de la República Mexicana.

b) Que tiene una opción de compra, exclusiva y temporal por CORPORACIÓN BAL, S.A. DE C.V., representada por el licenciado Alberto Bailleres, respecto del 100% de las acciones que amparan el capital de INMOBILIARIA ROFOTIB, S.A. DE C.V., la cual es propietaria del lote de terreno que se encuentra ubicado en el número 347 de la Avenida Paseo de la Reforma, esquina Río Tíber, en la Colonia Cuauhtémoc, en México, D.F., según escritura pública número 189,024, debidamente inscrita en el Registro Público de la Propiedad. Se anexa bajo la letra "A" copia de la opción, la cual forma parte integrante de este documento.

*(**COMENTARIO MARGINAL.-** Cabe destacar que esta opción, según se dice en la declaración transcrita, forma parte del contrato innominado, y que como se verá después, prácticamente fue desconocido este antecedente que establecía una vinculación o un contrato coaligado, tanto por el juez de primera instancia como por la Sala responsable, es decir, como si la opción no fuera parte fundamental de la celebración del contrato que se viene transcribiendo y que lógicamente tenía que traducirse en el cumplimiento o incumplimiento del contrato celebrado).*

c) Que el propósito de ejercer la opción es:

1.- El de construir en el predio un edificio, bajo el régimen de propiedad en condominio, de 59 niveles, el cual tendrá aproximadamente las siguientes características:

EDIFICIO DE 59 NIVELES que se denominará EDIFICIO ÚTIL y llevará el logo en el vestíbulo de GRUPO ÚTIL, S.A. DE C.V. Estacionamientos: 1,543 cajones

en 7 niveles. Comercios: Planta baja y primer nivel con una superficie de 4,927 m2 útiles. Oficinas: 29 niveles con una superficie de 45,000 m2 útiles. Hotel: Motor Lobby, ingreso principal, tercer nivel (recepción y áreas públicas), cuarto nivel (área de convenciones), quinto y sexto nivel (Spa) y del trigésimo al quincuagésimo segundo nivel (360 módulos hoteleros).

*(**COMENTARIO MARGINAL.-**La transcripción que antecede ocupa un lugar fundamental en el litigio planteado, y fue manifiestamente desconocido tanto por el juez de lo civil como por la Cuarta Sala responsable. Quedó muy claro en el contrato, cuáles eran los efectos y los alcances de la opción, que condicionaban desde luego el clausulado del contrato. Es decir, el propósito al hacer efectiva la opción no era simple, liso y llano el sólo adquirir las acciones de la Inmobiliaria Refotib, sino esta adquisición no era más que una de las etapas que debían conducir a la construcción del Edificio Útil, el cual debía llevar dicho nombre y también el logotipo citado. Todo esto fue evidentemente desatendido por las autoridades judiciales, y al analizar el contrato base de la acción, lo hicieron como si no existiera la circunstancia expresada, de los propósitos esenciales de la opción que conducían a la celebración del negocio inmobiliario consistente, se reitera, en la construcción y venta de las unidades constitutivas de dicho edificio. La Sala responsable, según se analizará de manera concreta en los conceptos de violación, solamente hizo referencia a la compra de las acciones, y la desvinculó contra todo derecho, de esta circunstancia de que se viene haciendo mérito, que indudablemente fijaba una condición que los demandados incumplieron de manera evidente, justificando en consecuencia la rescisión del contrato y haciéndose acreedoras al pago de los daños y perjuicios consiguientes, que les fueron reclamados en la demanda inicial por los actores. O no se entendió por las autoridades judiciales esta circunstancia tan manifiesta, o no se quiso entender, pero lo cierto es que definieron la controversia, como si no se hubiese probado lo que antes se ha dicho, es decir, la opción y sus propósitos fundamentales en la construcción y venta del Edificio Útil. Se consideró por los tribunales responsables, que no había tal incumplimiento, porque se habían adquirido las acciones, pero se hizo total abstracción en los fallos y particularmente en la sentencia definitiva que se combate en este amparo, que no había habido tal*

cumplimiento, pues sólo se habían adquirido las acciones, pero no se habían efectuado los demás actos que motivaron de manera específica y claramente convenida, la celebración del contrato innominado del 27 de marzo de 1992).

2.- El de hacer un aumento al capital social máximo en su parte variable de "Inmobiliaria Refotib", S.A. de C.V., hasta por la suma de $80´000,000.00 U.S.C. (OCHENTA MILLONES DE DÓLARES 00/100 U.S.C.Y.), en moneda nacional al tipo de cambio vigente al momento de efectuarse dicho aumento, para poder llevar a cabo el negocio inmobiliaria que se pretende realizar.

*(**COMENTARIO MARGINAL.-** Cabe subrayar de esta transcripción, por un lado, que se habla no solamente de una compra de acciones sino de la realización del negocio inmobiliario que quedó descrito con anterioridad, es decir, la construcción del edificio que debía denominarse edificio útil, y por otra parte, que debía hacerse un aumento de capital social para poder llevar a cabo dicho negocio inmobiliario. Ambas situaciones no fueron cumplidas por los ahora demandados, y esta situación también fue manifiestamente desconocida por los tribunales en sus fallos, particularmente por la Sala responsable enjuiciada).*

3.- Una vez que se hayan obtenido todos y cada uno de los permisos de las autoridades competentes, se constituirá el régimen de propiedad en condominio del edificio que se pretende edificar.

*(**COMENTARIO MARGINAL.-** Quedó de manifiesto en la secuela del juicio, que los demandados solamente dieron cumplimiento parcial a este punto, pues iniciaron algunos de los permisos y de los trámites, pero en vez de hacer el edificio, de hacer el aumento del capital social, y de construir el régimen de propiedad en condominio, se concretaron a vender las acciones de Inmobiliaria Refotib, como si no se hubiera establecido que la compra de esas acciones no era para su venta posterior sino para los efectos precisos que han quedado mencionados. Esto igualmente fue abiertamente desatendido por el juez de lo civil y particularmente por la Sala responsable).*

a) Que desea con "ESCORPIÓN" adquirir las acciones de Inmobiliaria Refotib, S.A. de C.V., en los términos de este contrato.

*(**COMENTARIO MARGINAL.-** Cabe destacar que la adquisición de las acciones no era un acto simple, sino que como se dice textualmente en la transcripción anterior debía hacerse en los términos del contrato, y ya se dijo y se repite, que éste tenía por objeto el negocio inmobiliario de referencia. Esta circunstancia también fue desconocida por la Sala responsable).*

b) Que la personalidad con la que comparece no le ha sido revocada ni modificada en forma alguna.

II.- DECLARA "ESCORPIÓN":

a) Que su representada es una sociedad mercantil constituida de acuerdo con las leyes de la República Mexicana.

b) Que desea con "MONARCA" adquirir las acciones de Inmobiliaria Refotib, S.A. de C.V., en los términos de este contrato.

*(**COMENTARIO MARGINAL.-** Al igual que se hizo en el comentario anterior, debe destacarse que la intervención de Molina Sobrino y de Escorpión, no fue simplemente para adquirir las acciones de Inmobiliaria Refotib, sino que esa adquisición, como se dijo expresamente, debía condicionarse a los términos del contrato, y se reitera, los términos de éste eran para la constitución de un negocio inmobiliario consistente en la construcción del Edificio Útil y su venta. Esto fue igualmente desconocido en la sentencia reclamada, la que se ajusta únicamente a la compra de las acciones y margina de su determinación el propósito fundamental del contrato, propósito que fue incumplido de manera evidente).*

c) Que la personalidad con la que comparece no le ha sido revocada ni modificada en forma alguna

Atentas a estas declaraciones, las partes otorgan las siguientes:

Cláusulas

Primera: En este acto "demosa" y "escorpión" se obligan a ejercitar la acción de compra que tiene "monarca", para adquirir el 100% de las acciones de inmobiliaria refotib, s.a. de c.v., a la que se denominará como "refotib", en la cantidad de $23´500,000.00 uscy (veintitrés millones quinientos mil dólares 00/100 uscy), de conformidad con el anexo A de este documento.

*(**comentario marginal.-** Es pertinente poner de relieve que, en esta cláusula, para ejercitar la opción de compra se especificó que debía hacerse de conformidad con el anexo A, que quedó ya referido en la declaración b) y comentado al respecto. Es igualmente atingente hacer notar que, en dicho contrato de opción, la compra podía hacerse por Desarrollo Monarca, o por quien esta empresa designara, y que en el propio contrato de opción, ya de una manera clara, también se hablaba de la construcción de un edificio en donde se concederían derechos al señor Bailleres como vendedor o representantes de Corporación Bal que era la titular de las acciones de Inmobiliaria Refotib. Es decir, la obligación específica adquirida por Molina y por Escorpión, no era para que simplemente se adquirieran las acciones, sino para sujetar esta etapa de la operación a la constitución del negocio inmobiliario consistente en la construcción y venta del edificio de marras. Lo anterior fue igualmente ignorado, como si no existiera, de manera clara y categórica en el contrato, por la Sala responsable).*

Segunda: "escorpión" aportará el 90% de todas las inversiones y gastos y "monarca" el 10% después de adquirir las acciones de "refotib". Para tal efecto, "escorpión" a la firma del presente contrato entregará a "monarca" $900,000.00 uscy (novecientos mil dólares 00/100 uscy), que le corresponden de conformidad con el depósito que hizo "monarca" por $1´000,000.00 uscy (un millón de dólares 00/100 uscy), y que se aplicará al precio de compra de las acciones, según contrato firmado el 29 de octubre

de 1991, entre "MONARCA" y CORPORACIÓN BAL, S.A. DE C.V. "ESCORPIÓN" el día 29 de abril de 1992, entregará la cantidad de $20´250,000.00 USCY (VEINTE MILLONES DOSCIENTOS CINCUENTA MIL DÓLARES 00/100 USCY), para el pago de las acciones de "REFOTIB" y hasta la cantidad de $52´000,000.00 USCY (CINCUENTA Y DOS MILLONES DE DÓLARES 00/100 USCY), cuando sean requeridas por el programa aprobado por la asamblea de accionistas.

"MONARCA" Y "ESCORPIÓN" pagarán en la proporción 10-90% los gastos erogados para la realización del proyecto del EDIFICIO ÚTIL, según anexo B, una vez firmado el contrato de compra-venta de las acciones de "REFOTIB".

"MONARCA" anticipará las cantidades que hagan falta para los estudios de mecánica de suelos y otros, para que el proyecto no se detenga, mismas que le serán cubiertas a "MONARCA" por "REFOTIB" a la firma del contrato de compra-venta de las acciones de "REFOTIB".

En este momento, se hará un análisis de todos los adelantos en dinero efectuados por "MONARCA" a la cual se le reconocerá un interés del 10% anual sobre todos los pagos efectuados y hasta el momento de su liquidación.

*(**COMENTARIO MARGINAL.-** De esta última transcripción, debe ponerse de relieve, que Molina y Escorpión solamente dieron cumplimiento parcial a lo estipulado en la cláusula, en el momento de la celebración del contrato de compra-venta de las acciones de Refotib, pero no dieron cumplimiento a la suscripción de nuevas acciones para el aumento del capital social, y en vez de ello, como si no existieran otras obligaciones a las que se encontraba condicionado el contrato, vendieron a terceros las acciones de dicha inmobiliaria. Este incumplimiento, tampoco fue observado por las autoridades judiciales, quienes se concretaron a decir que se había cumplido el contrato, porque se habían comprado las acciones, pero se desentendieron de las propias estipulaciones comprendidas en la cláusula condicionadas por las declaraciones del propio contrato que ya han*

sido comentadas, y en las que de manera concreta se habló del proyecto del Edificio Útil, y de los gastos que debían efectuarse para llevar adelante todo el proyecto del negocio inmobiliario a que tantas veces se ha hecho referencia)

TERCERA: Tan pronto tengan las acciones de "REFOTIB", "MONARCA" Y "ESCORPIÓN" se obligan a celebrar una asamblea ordinaria de accionistas y nombrar a los Consejeros correspondientes.

CUARTA: "REFOTIB de acuerdo con sus socios "MONARCA" y "ESCORPIÓN", se obliga a construir el Edificio útil que consta de: estacionamiento: 1,543 cajones en siete niveles, Comercios: planta primer nivel superficie de 4,927 m2. Útiles, oficinas: 29 niveles con una superficie de 45,000 m2 útiles, Hotel: Motor Lobby, ingreso principal, tercer nivel (recepción y áreas públicas), cuarto nivel (área de convenciones), quinto y sexto nivel (Spa), y del trigésimo séptimo al quincuagésimo segundo nivel (360 módulos hoteleros).

Las áreas destinadas a hotel no reportarán utilidad alguna a Inmobiliaria Refotib, S.A. de C.V., ya que la construcción y sus partes proporcionales serán a costo y se escriturará en el régimen de propiedad en condominio a nombre de la persona moral o física que "ESCORPIÓN" designe.

*(**COMENTARIO MARGINAL.-** Esta cláusula ocupa un lugar predominante en la interpretación que de la controversia se ha hecho por las autoridades judiciales y en especial por la Sala enjuiciada. En efecto, es cierto que en el contrato de que se viene haciendo mención, no forma parte como contratante la Inmobiliaria Refotib. En términos jurídicos, que lo permite la legislación tanto mercantil como civil, se trata de una estipulación a cargo de un tercero. Pero también quedó evidenciado durante el litigio, que Inmobiliaria Refotib, representada por el señor Molina Sobrino en su carácter de presidente del Consejo de Administración, lo que sucedió en una asamblea posterior a la compra de las acciones, realizó actos que condicionaron la aceptación de Inmobiliaria Refotib de esta obligación y de las que precedieron, en el contrato de*

opción, en sus declaraciones y en sus estipulaciones, actos que específicamente se tradujeron por parte de Inmobiliaria Refotib en la celebración de convenios con las autoridades del Departamento del Distrito Federal para obtener las licencias respectivas y la transferencia del control de la construcción. A pesar de ello, las responsables, en una simple determinación, sin tomar en cuenta estas circunstancias, resolvieron que inmobiliaria Refotib no estaba obligada porque no había sido parte contratante en este repetido contrato inmobiliario del 27 de marzo de 1992. Se reitera, si bien no formó parte inicial en tal contratación, asumió de acuerdo a derecho la estipulación de tercero al aceptar intervenir en la construcción del edificio, que en contra de lo que ahora se pretenda sostener, en todo momento, en forma clara y precisa se denominó como EDIFICIO ÚTIL).

QUINTA: "REFOTB" para el desarrollo del EDIFICIO ÚTIL, contará con los servicios de la Constructora DESARROLLO MONARCA, S.A. DE C.V., para la construcción de la obra por administración pactando por honorarios el 18% del costo de la misma, de conformidad con el detalle, plan y programa que se anexará al presente contrato, bajo la letra "C", el cual debidamente firmado por las partes, formará parte integrante de este documento.

*(**COMENTARIO MARGINAL.-** Cabe hacer los mismos comentarios que respecto a la cláusula anterior, pues al aceptar intervenir, como se ha dicho, en los actos tendientes a la construcción del EDIFICIO ÚTIL, Refotib, representada por el señor Enrique Molina Sobrino, aceptó también cumplir con esta cláusula de la construcción de la obra por administración a cargo de DESARROLLO MONARCA, S.A. DE C.V. Esta situación, así como la intervención personal del señor Enrique Molina, en todas estas operaciones, no puede ahora desconocerse, con la llana afirmación de que Inmobiliaria Refotib no fue parte contratante, y coaligada en lo personal al expresado señor Molina con la empresa Escorpión y con la Inmobiliaria, como partes frente al promovente Muñoz González y las empresas actoras. No puede decirse, que lo que se haga como persona física se desentienda de la vinculación de dicha persona física con la persona moral, ni menos aún cuando con ello se pretende defraudar el cumplimiento de la ley*

y del cumplimiento de obligaciones claramente estipuladas. Todo esto quedó manifiestamente probado durante el juicio, y no obstante la Sala responsable hizo abstracción de tal circunstancia, que entre otras cosas, hacía patente en el litigio tanto la Litis consorcio activa como la Litis consorcio pasiva)

Sexta: El proyecto arquitectónico ejecutivo de la obra se contratará con ECUS, S.A. DE C.V. representada por el señor Arq. Guillermo Carrillo Arena. El costo del proyecto arquitectónico, incluyendo las ingenierías, será la cantidad que resulte del 3.5% del costo total de la obra.

*(**comentario marginal.-** Esta obligación, en los términos antes expresados, indudablemente quedaba a cargo de Inmobiliaria Refotib, y por su intervención personal del señor Enrique Molina Sobrino, en la Litis consocio pasiva de que se ha hecho mención. Si Refotib se obligaba a construir el edificio, se repite, EDIFICIO ÚTIL, evidentemente el proyecto tenía que ser contratado por Inmobiliaria Refotib. Sin embargo, esta obligación no fue cumplida dando lugar a la acción intentada en la demanda)*

Séptima: Se firma un contrato con PROMOTORA EDIFICIO ÚTIL, S.A. DE C.V., como promotora del proyecto total, la cual cobrará el 10% de las utilidades que genere el negocio inmobiliario, sin incluir al hotel.

*(**comentario marginal.-** Al igual que los comentarios a las tres cláusulas anteriores, obviamente esta obligación quedaba a cargo de Inmobiliaria Refotib, por lo que le son atendibles los mismos razonamientos hechos respecto de la estipulación a cargo de terceros. Obviamente también no fue cumplida ni por Refotib ni por su representante legal, quien ahora pretende desconocer lo que hizo en lo personal y lo que realizó como presidente del Consejo de Administración de dicha inmobiliaria. Tal incumplimiento, da motivo fundado en derecho para la reclamación intentada en la demanda, que se desconoció por la Sala responsable con argumentos inatendibles en derecho).*

Octava: Se formará una compañía de ventas para que en forma exclusiva maneje todas y cada una de las operaciones de venta del inmueble que se pretende edificar, percibiendo por concepto de honorarios profesionales el 10% del precio de venta; esta compañía será formada por el señor Enrique C. Molina Sobrino y por el Ing. Manuel Muñoz González en proporciones iguales 50-50%.

*(**comentario marginal.-** Esta obligación que indudablemente tenía a su cargo, de manera expresa, el señor Enrique Molina Sobrino, no fue cumplida en forma manifiesta, dando lugar también a la acción intentada en la demanda, lo que fue totalmente omitido por los tribunales en sus resoluciones, y específicamente la Sala responsable. Debe recalcarse, que nuevamente en esta cláusula, se habla de la edificación de un inmueble y no de una simple operación de adquisición de acciones como se consideró por las responsables).*

Novena: Las partes contratarán a una empresa de prestigio internacional con experiencia probada, para la coordinación del proyecto y supervisión de la construcción del edificio útil.

*(**comentario marginal.-** Es importante mencionar, que en esta cláusula se habla de las partes, y éstas indudablemente son Monarca y Escorpión, así como las personas físicas que las representan, dando lugar a la Litis consocio activa y a la Litis consorcio pasiva que se planteó en la demanda, y lógicamente también a Refotib, pues tratándose de la construcción del edificio, a lo que se obligaba esta inmobiliaria, indudablemente tenía a su cargo también el cumplimiento de la obligación de contratar con la empresa de prestigio internacional para la coordinación del proyecto y supervisión de la construcción. Esta obligación, como las ya indicadas y comentadas en las cláusulas cuarta, quinta, sexta, séptima, octava y la actual novena, fueron incumplidas y jurídicamente motivaron la acción de rescisión y la reclamación intentada en la demanda sobre los pagos estipulados y los daños y perjuicios. Es también de relevancia, reiterar que se trataba de la construcción y no de una simple compra de acciones, y que lo que se debía construir se debía denominar edificio útil).*

DÉCIMA: En el caso de que las autoridades competentes del Distrito Federal, no autoricen la permisiología del edificio que se pretende construir, será insubsistente el presente convenio, para tal efecto "MONARCA" Y "ESCORPIÓN" pagaran los gastos que se hayan causado para poder lograr el proyecto inmobiliario en proporción de 10-90% cada uno.

*(**COMENTARIO MARGINAL.-** Esta cláusula ratifica una vez más, que los propósitos del contrato estaban condicionados a la construcción del edificio, y no a la simple adquisición de acciones como simplemente se ha interpretado por las autoridades judiciales, al grado de que, si no se otorgaban los permisos respectivos, todas las demás obligaciones por declaración categórica de voluntad de las partes contratantes quedaban sin efecto. Pero lo cierto es, que los demandados en el juicio no dieron cumplimiento a sus obligaciones, pero no porque no se hubiese autorizado la construcción del edificio, sino por una manifiesta falta de responsabilidad en el cumplimiento de sus cargas contractuales. Consecuentemente, se hacía justificada la demanda intentada, e indebidamente no lo consideraron así las autoridades judiciales).*

DÉCIMA PRIMERA: En caso de que "ESCORPIÓN" no cumpla con el pago estipulado en la cláusula segunda, pagará por concepto de daños y perjuicios una penal convencional del equivalente al monto que se exhibió a la firma del presente instrumento y quedará rescindido automáticamente el mismo, sin necesidad de procedimiento judicial, toda vez que se trata de un pacto comisorio expreso.

*(**COMENTARIO MARGINAL.-** En relación con esta cláusula, debe puntualizarse que el pacto comisorio expreso contenida en la misma solamente se refiere al incumplimiento de la cláusula segunda, pero no al incumplimiento de las obligaciones estipuladas entre las cláusulas tercera y novena, por lo que si parcialmente sólo se dio cumplimiento al pago de la cláusula segunda, no operaba la resolución de las obligaciones respecto de lo demás convenido en las cláusulas referidas, por lo que en este sentido resulta inconducente que ahora se*

pretenda sostener que las acciones intentadas en la demanda eran improcedentes en virtud del pacto comisorio antes aludido).

Décima Segunda: Las partes señalan como sus domicilios para oír y recibir toda clase de notificaciones los ubicados en: "monarca"; Avenida Nuevo León número 250, 8° piso, Colonia Hipódromo Condesa, en México, D.F. "escorpión", Campos Elíseos número 345, 14° piso, Colonia Polanco, México, D.F.

Décima Tercera: Para la interpretación y cumplimiento de lo aquí pactado las partes se someten a la jurisdicción y competencia de los tribunales de la Ciudad de México, Distrito Federal, renunciando al fuero que por razón de su domicilio pudiera corresponderles".

Adicionalmente se expresó en la demanda que con fecha 9 de abril de 1992, en cumplimiento parcial de lo convenido en el contrato del 27 de marzo de 1992, Consorcio Industrial Escorpión, S.A. de C.V., representada por Enrique Molina Sobrino y Promotora Edificio Útil, S.A. de C.V., representada por Manuel Muñoz González, celebraron un contrato de compra-venta de acciones con Corporación Bal, S.A. de C.V. y con distintas personas de apellido Bailleres, por cuyo contrato adquirieron la totalidad de las acciones de Inmobiliaria Refotib, S.A. de C.V., quedando dichas acciones distribuidas en la siguiente proporción: Consorcio Industrial Escorpión, representada por Enrique Molina 176, 241 acciones; Promotora Edificio Útil representada por Manuel Muñoz González, 19,582 acciones; Enrique C. Molina Sobrino, una acción; Ingeniero Manuel Muñoz González una acción y Fernando Molina Sobrino, una acción. Es decir, el 100% de las acciones, consistente en 195,826 acciones. Como dato relevante, en este contrato, se ratificó lo expresado en la opción de octubre de 1991, sobre que el propósito era construir en el inmueble, principal activo de la inmobiliaria un edificio de gran magnitud.

Que posteriormente, por documento suscrito el 18 de abril de 1992, se estableció que los adquirientes reales de las acciones eran Grupo Turístico Escorpión, S.A. de C.V. y Grupo Útil, S.A. de C.V.

Para los efectos que más adelante se razonarán, resulta prudente destacar que el primer cumplimiento parcial del contrato innominado del 27 de marzo de 1992 fue la adquisición de las acciones de la Inmobiliaria Refotib, S.A. de C.V.

El segundo cumplimiento de dicho contrato fue la protocolización del acta de asamblea general ordinaria de accionistas de Inmobiliaria Refotib, S.A. de C.V., la que se efectuó el 29 de abril de 1992, quedando como presidente del Consejo de Administración el señor Enrique Molina Sobrino.

El tercer cumplimiento parcial, fueron las gestiones administrativas que se realizaron por Enrique Molina Sobrino en su carácter de presidente de Inmobiliaria Refotib, S.A. de C.V., para que las autoridades del Departamento del Distrito Federal otorgaran la licencia de construcción del Edificio Útil, para lo cual aprovecharon la licencia de uso de suelo que había sido otorgada a Desarrollo Monarca, S.A. de C.V. por gestiones del ingeniero Manuel Muñoz González. Dentro de estas gestiones cabe subrayar la solicitud de prórroga para el sistema de transferencia de potencial de uso del suelo que se hizo el 28 de abril de 1992, y la suscripción el 29 de marzo de 1993 del convenio de concertación para la transferencia del potencial de desarrollo del Edificio Útil, acto que Molina celebró con la indicada representación con las autoridades del Departamento del Distrito Federal.

Posteriormente, en la demanda se hizo notar, dejando al margen algunos aspectos accidentales, que dejando de cumplir las restantes obligaciones convenidas en el contrato innominado del 27 de marzo de 1992, el señor Enrique Molina Sobrino, por sí mismo y con la representación del Consorcio Industrial Escorpión, S.A. de C.V. Y Grupo Turístico Escorpión, S.A. de C.V. negociaron y vendieron las acciones representativas del capital social de Inmobiliaria Refotib, S.A. de C.V. al Grupo Serbo, S.A. de C.V., representado por el señor Sergio Bolaños Quesada.

Esto es, el mencionado contrato del 27 de marzo de 1992, solamente fue cumplimentado, de manera parcial, por el señor Enrique Molina y

las empresas Escorpión, en lo tocante a la adquisición de las acciones, a la nueva integración de los consejeros de la Inmobiliaria Refotib y a las gestiones para la autorización de la construcción del Edificio Útil, pero después, haciendo abstracción de las obligaciones contraídas y desentendiendo de ellas en especial a Inmobiliaria Refotib, S.A. de C.V., en vez de asumir la construcción del edificio concertado, se vendieron las acciones de Refotib por dichas personas a terceros, como los antes mencionados.

Estos manifiestos incumplimientos, causaron perjuicios tanto al señor Manuel Muñoz González como a las empresas Desarrollo Monarca S.A. de C.V., Grupo Útil, S.A. de C.V. y Promotora Edificio Útil, S.A. de C.V.

6. Los hechos anteriores que motivaron la demanda que constituye la materia de la controversia resuelta en definitiva por la Cuarta Sala del Tribunal Superior de Justicia del D.F., quedaron evidenciados con numerosas probanzas, la mayor parte de ella documentales y con los reconocimientos hechos en los escritos de contestación de demanda formulados por los diversos demandados, así como por el desahogo de las pruebas confesionales a su cargo, debiendo destacarse que las confesionales a cargo de Sergio Bolaños Quesada y de Grupo Serbo, S.A. de C.V., fueron declaradas fictas por no haber comparecido, no obstante haber sido citados en términos de ley.

7. A pesar de ello, los demandados pretendieron desvincular tanto la legitimación activa como la legitimación pasiva, tratando de negar los hechos en lo personal y por parte de algunas de las empresas, sin tomar en consideración que todos se encontraban vinculados y que por ende no podían desconocerse con las afirmaciones sofísticas que se hicieron en el juicio y sin tomar en cuenta además que de acuerdo con la legislación civil, como se invocó desde la demanda y se precisó en la secuela del juicio, en el contrato innominado del 27 de marzo de 1992 se consignaron estipulaciones a cargo de terceros, que al ser aceptadas

después los obligaban en términos reales, como evidentemente ha sucedido en el presente negocio.

8. El juez de primera instancia debió haber tenido por probadas las acciones intentadas, de rescisión por el incumplimiento de las obligaciones específicamente adquiridas y de condena al pago de los daños y perjuicios consistentes en las prestaciones que puntualmente se mencionaron en el escrito inicial de demanda, máxime que se ofrecieron pruebas periciales para acreditar los porcentajes de las prestaciones que se reclamaron por concepto de honorarios por la construcción del edificio, por las ventas que por el incumplimiento no se realizaron, por el no uso del nombre de Edificio Útil y su logotipo y por concepto de utilidades u honorarios por la construcción así como también respecto a las nulidades demandadas de las asambleas de Inmobiliaria Refotib, S.A. de C.V. realizadas con posterioridad al 29 de abril de 1992 y de la venta hecha a Sergio Bolaños Quesada y Grupo Serbo, S.A. de C.V., de las acciones de la inmobiliaria mencionada.

9. Por no haberlo hecho así el inferior, se interpuso recurso de apelación, que tocó conocer a la Cuarta Sala del Tribunal Superior de Justicia del D.F., y se expresaron los agravios que se causaron, unos de índole procesal y otros de fondo que justificaban totalmente la revocación y modificación de la sentencia dictada por el juez 43 de lo Civil, y consecuentemente la emisión de un fallo que declara probadas las acciones intentadas y se condenara a los demandados al cumplimiento y pago de las prestaciones exigidas, así como de los gastos y costas del juicio.

10. La Sala responsable, desestimó los agravios formulados, desconoció los aspectos de la legitimación activa y la legitimación pasiva, convalidó indebidamente la incorrecta valoración de pruebas hecha por el juez de primera instancia, se desentendió de las reglas correctas de la interpretación de los contratos, y a pesar de las pruebas que evidenciaban el manifiesto incumplimiento del contrato innominado del 27 de marzo de 1992, confirmó la sentencia recurrida, absolvió a los demandados de las

prestaciones reclamadas y condenó a los actores y apelantes al pago de ambas instancias de litigio.

Esta será la materia que tendrá que analizarse en este juicio de amparo, pues la resolución de la Sala responsable, no se encuentra ajustada a derecho y resulta violatoria de la garantía de legalidad consignada en los artículos 14 y 16 de la Constitución General de la República, al tenor de los conceptos de violación que serán puntualizados en párrafos posteriores.

Solamente, como un colofón de lo antes expuesto, cabe mencionar que el presente negocio litigioso no es un negocio simple, como pretendió establecerse por los demandados en sus escritos de contestación y como de manera superficial se sostuvo tanto por el juez de primera instancia como por la Sala enjuiciada, pues no se trata de un simple incumplimiento de un solo contrato ni de una sola obligación, celebrado por una sola parte y pretendido cumplir de manera parcial y aislada por alguna o algunas de las personas físicas y morales demandadas.

Desde el escrito de demanda se hizo notar que se trataba de una *Litis consorcio activa* y de una *Litis consorcio pasiva,* es decir, la controversia se intentó por diversos actores en contra de diversos demandados, por circunstancias y obligaciones vinculadas entre sí, en razón de los actos previos al contrato principal, a la celebración de este mismo y a los actos realizados con posterioridad que se tradujeron en manifiesto incumplimiento de obligaciones claramente estipuladas y adquiridas, esto último por parte de las personas físicas y morales codemandadas.

En este asunto, quedó evidenciado que se dio el concurso de voluntades de personas físicas y morales para el cumplimiento de un objetivo determinado, el cual quedó precisado en el contrato base de las acciones intentadas, consistente en la configuración de un negocio inmobiliario dividido en etapas, primero, en la adquisición de unas acciones, después en actos administrativos y técnicos conducentes a la formulación de un proyecto definitivo de la construcción de un edificio, en la propia construcción de éste y en sus operaciones de venta.

De ninguna manera se pretendió en la demanda excluir a las personas que habían tenido parte fundamental en el concurso de tales

voluntades, pues se especificó en el capítulo de Hechos de la demanda, la historia correlacionada de tales hechos y de personas físicas y morales que intervinieron, los que fueron conduciendo a la celebración de contratos y actos coaligados, tendientes todos ellos a la constitución del negocio inmobiliaria consistente en la construcción de un edificio, en su administración y en la venta de éste.

Los demandados, de manera deliberada, en sus escritos de contestación, pretendieron desvincular los hechos estrechamente relacionados de la demanda, y lamentablemente tanto el juez de lo civil como la Sala responsable, al dictar las respectivas sentencias, se orientaron por el planteamiento de los demandados, analizando y resolviendo la Litis planteada, como si se tratara de hechos aislados en relación con cada uno de los actos jurídicos que se efectuaron y los que condujeron a la celebración de actos complejos en los que, como se probó, intervinieron distintas personas físicas y morales.

En la complejidad de las operaciones mercantiles modernas, difícilmente puede darse el cumplimiento o incumplimiento aislado de obligaciones, cuando éstas obedecen a toda una serie de operaciones y actos que se encuentran estrechamente relacionados y que deben conducir a un objetivo común.

La labor de la administración de justicia debe ser el apego a la verdad, pronunciándose en favor de quien la reclama, y otorgándole lo que en derecho le corresponda. Lamentablemente no fue lo que sucedió ni por parte del juez de primera instancia ni por parte de la Sala responsable quienes, acudiendo a análisis aislados y sofísticos, desnaturalizaron la verdadera y genuina naturaleza de las obligaciones contraídas.

En la controversia, además de las numerosas pruebas que se ofrecieron y se rindieron por los actores durante la secuela del juicio (49 en total) las que demostraron la vinculación de los distintos actos y contratos celebrados, los juzgadores se abstuvieron de analizarlos en su conjunto para la búsqueda de la verdad planteada en la controversia, e ignorando las reglas procesales aplicables y la correcta interpretación de la voluntad de las partes en los contratos, se pronunciaron en el sentido

de que no se habían probado las acciones intentadas y absolvieron en consecuencia a los demandados de las prestaciones exigidas.

Ya se ha dicho en otros apartados, y se reiterará más adelante, que en el presente asunto, si bien se involucra a diversas personas jurídicas, constituidas como sociedades mercantiles, lo cierto es que las personas físicas que intervinieron como representantes de esas sociedades fueron las mismas, por lo que no se puede desconocer su intervención como parte principal y decisiva de dichas personas morales, y su estrecha relación con las obligaciones de tales sociedades, comprometiendo en el caso como una realidad en el medio jurídico nacional, la teoría de la develación de los entes jurídicos o ´personas morales, ya que dicha personalidad como ficción, no debe conducir, de manera alguna, al fraude del cumplimiento de la ley. Este es el criterio imperante que se sustenta por la doctrina principalmente en materia mercantil, y que se ha sustentado también en fallos de los tribunales federales, que sin dejar de reconocer el principio de la autonomía e independencia de las obligaciones contraídas por las personas jurídicas morales, se han pronunciado en el sentido que no pueden ni deben desentenderse de las personas físicas que hubiesen tenido de manera directa una acción o intervención en los actos en los que se contratan o se estipulan obligaciones a cargo de los entes de ficción jurídica o sea de las personas morales. Se reitera, la personalidad que la ley otorga a las personas morales, para el caso a las sociedades mercantiles, no puede ni debe llevar al fraude de la ley, pues ésta indudablemente persigue la instrumentación de la justicia en las relaciones interpersonales, tratando de proteger los derechos legítimamente concertados entre partes con plenitud de capacidad y legitimidad de objeto. El propósito fundamental de la administración de justicia en su búsqueda de la verdad es proteger y apoyar la buena fe y no acudir a exámenes aislados que a la postre apoyan y desnaturalizan el cumplimiento adecuado de las obligaciones, en un respaldo a la mala fe.

Hecha la exposición anterior, procede ahora puntualizar las violaciones en que incurrió la Cuarta Sala del Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal al emitir la sentencia definitiva que se reclama, las que quedan patentizadas en los siguientes:

CONCEPTOS DE VIOLACIÓN

Primero. La sentencia que se recurre es violatoria de la garantía de legalidad consagrada en los artículos 14 y 16 de la Constitución General de la República, porque fue dictada sin ajustarse a las disposiciones legales expedidas con anterioridad a los hechos y de perfecta aplicación al caso, y porque no motiva ni justifica la causa legal del procedimiento.

En efecto, dicha sentencia implica una transgresión para el caso de lo dispuesto en los artículos 1325 y 1327 del *Código de Comercio* así como de los artículos 81 y 82 del C*ódigo de Procedimientos Civiles* de aplicación supletoria al caso en los términos de lo dispuesto por el artículo 1054 del citado *Código de Comercio*.

Dispone el primero de los preceptos invocados que la sentencia debe ser clara, y al establecer el derecho debe absolver o condenar; y por su parte el artículo 1327 del mismo ordenamiento establece que la sentencia se ocupará exclusivamente de las acciones deducidas y de las excepciones opuestas respectivamente en la demanda y en la contestación.

Por su parte, el artículo 81 del *Código de Procedimientos Civiles*, dispone que las sentencias deben ser claras, precisas y congruentes con las demandas y las contestaciones y con las demás pretensiones deducidas oportunamente en el pleito, condenando o absolviendo al demandado, y decidiendo todos los puntos litigiosos que hayan sido objeto del debate, así como que cuando éstos hubieran sido varios, se hará el pronunciamiento correspondiente a cada uno de ellos.

Por último, el artículo 82 de dicho Código Procesal previene que quedan abolidas las antiguas fórmulas de las sentencias y basta con que el juez apoye sus puntos resolutivos en preceptos legales o principios jurídicos, de acuerdo con el artículo 14 constitucional.

En el presente caso, la parte actora, hoy quejosa en este juicio de garantías, al expresar sus agravios en contra de la sentencia dictada por el juez 43 de lo Civil, alegó que dicho tribunal había manifestado incongruencia, falta de claridad y de precisión, porque no se había

referido a todas y cada una de las prestaciones reclamadas en el escrito inicial de demanda.

Para tal efecto, e invocándose como violados el artículo 81 del *Código de Procedimientos Civiles* y los artículos 1325, 1327, 1328 y 1329 del *Código de Comercio* se alegó expresamente que la sentencia no era congruente con lo expuesto en la demanda inicial y con las pretensiones en ella deducidas por los demandantes y en esencia no resolvía debidamente todos y cada uno de los puntos litigiosos que fueron objeto de debate, pues siendo varios como se podría observar de la Litis fijada, se omitió el pronunciamiento correspondiente a cada uno de ellos.

Se abundó al respecto, manifestándose que lo que el inferior alegó como considerando pero que prácticamente era un resultando, hizo una enunciación que queriendo ser completa de las pretensiones deducidas por las actoras en contra de los demandados, resultaba por insuficiente, desafortunada, dado que incurrió en omisiones, inexactitudes y tergiversó de ese modo el planteamiento verdadero hecho por dichos demandantes en su escrito inicial de demanda, cuando para evitar tales irregularidades, debió transcribir literalmente esa parte de la demanda y hacer simple remisión a los hechos en que se fundaba, o bien en mérito a la brevedad y únicamente dejando establecido quienes demandaban y contra quienes, hacer remisión expresa a lo manifestado en dicha demanda, pero al no proceder así e incurrir en una parcial exposición y en una serie de omisiones e inexactitudes como podrá corroborarse por la simple lectura de esa parte del escrito de demanda, el juez apelado incurrió en los defectos expuestos, advirtiéndose que tanto de la parte propiamente considerativa y resolutiva de la sentencia recurrida, no se atendió ni hubo el debido pronunciamiento de todos y cada uno de los puntos litigiosos que integraron la Litis en el juicio, ignorando el a quo además todo el caudal probatorio aportado por la parte actora en relación con dichos puntos.

En resumen, la parte apelante alegó la incongruencia antes mencionada, y remitió para su comprobación a una simple lectura de las prestaciones deducidas en el escrito inicial de demanda, con las

que fueron indebidamente resumidas por el juez inferior en su parte considerativa, simple lectura que hubiera llevado a la Sala responsable, si la hubiera hecho, a la demostración palpable de que el juez al sentenciar en omisiones e inexactitudes, que causaban indefensión a la parte demandante y que evidenciaban notoria incongruencia del fallo apelado con las prestaciones reclamadas en la controversia.

También se hizo notar por la parte recurrente, que en los puntos resolutivos, el inferior no había hecho el desglose de los puntos debatidos como lo ordena expresamente el artículo 81 del invocado código procesal.

Sin embargo, la Sala responsable, en el primero de los considerandos de la sentencia que impugna determinó que el primer agravio expresado por la actora debía estimarse como infundado, por deficiente, porque la parte apelante no había dicho cuales con los puntos litigiosos que fueron omitidos, ni la causa por la cual la enunciación de las prestaciones que realizó el a quo era insuficiente o en cuales omisiones o inexactitudes contuvo la sentencia, y por otra parte, que la parte apelante tampoco indicó cuales pruebas dejó de analizar o valorar el inferior, concluyendo su valoración la Sala de que no podía suplir la deficiencia de los agravios, por no proceder, por tratarse de un asunto de naturaleza civil de aplicación estricta del derecho.

Es evidente, que esta consideración de la Sala responsable resulta además de rigorista más allá de lo que la ley exige para el enunciado y el análisis de los agravios que se formulan en un recurso de alzada o de apelación.

No tenía obligación alguna la parte recurrente de ser excesivamente casuista y de ir enumerando de una o de otra manera cuales fueron los puntos controvertidos que fueron omitidos por el juez de primera instancia al dictar el fallo apelado.

Bastaba, como así se hizo, que al expresarse los agravios, se dijera que el juez había sido omiso, porque no se había referido a todas y cada una de las prestaciones que se reclamaron en el escrito inicial de demanda, y era suficiente por sí misma, la afirmación que se hizo en el

agravio respectivo, de remitir a una lectura del capítulo de prestaciones de la demanda, y a una comparación que se hiciera entre dicha demanda y la parte considerativa que de manera especial identificó la recurrente en su escrito de agravios.

La finalidad de la apelación, es corregir los errores, los defectos y las injusticias en que hubiese incurrido el juez de primera instancia, y no debe ceñirse a formalismos o a exigencias rígidas, cuando resulta evidente la razón por la que se está inconformando la parte que hace valer el recurso de apelación y que promueve la segunda instancia.

No significaba ningún esfuerzo para la Sala, haber acudido a la situación planteada por la parte recurrente, de hacer una simple lectura comparativa entre las prestaciones reclamadas y el apretado, superficial e incompleto enunciado que hizo el juez 43 de lo Civil en la sentencia recurrida.

Dicho enunciado del inferior, constituyó la fijación de la Litis en el negocio litigioso, y de manera evidente, incurrió en inexactitudes y no hizo referencia a las prestaciones que específicamente fueron deducidas, bastando como ejemplo citar, que no hizo análisis alguno respecto de las nulidades planteadas y de los daños y perjuicios reclamados por el no uso del Edificio Útil y su logotipo, omisión que en el cuerpo de la sentencia se tradujo en la falta de consideración sobre los puntos cuestionados en la controversia, y consecuentemente también en los puntos resolutivos de la misma, en los que el a quo no hizo la separación a que puntualmente la obligaban los numerales de los códigos primeramente citados.

Igual consideración debe hacerse por lo que toca a la falta de valoración de pruebas pues la parte apelante de manera clara se refirió a que las probanzas omitidas al respecto estaban vinculadas con los hechos y prestaciones que de manera incongruente no habían sido tomadas en consideración por el inferior.

De ningún modo resulta afortunada la afirmación de la Sala en el sentido de que no podía suplir la deficiencia de los agravios por tratarse de un asunto de estricto derecho, pues se reitera lo antes expresado, en el sentido de que no hubo tal omisión ni tal deficiencia, y por lo contrario, la omisión y la deficiencia son imputables al juez 43 de lo Civil

y al determinar lo contrario la Sala responsable incurrió en una falta de congruencia con las situaciones planteadas en el escrito de agravios, causando la consiguiente violación en perjuicio de los quejosos, que debe repararse, para el efecto de que al otorgarse el amparo que se solicita, se ordene a la Sala responsable que se haga cargo de estas infracciones de que se viene haciendo mérito, y por ser fundados los agravios expresados por parte apelante, se revoque la sentencia impugnada, y se dicte otra en la que corrija y se enmiende la infracción en que obviamente incurrieron tanto el juez 43 de lo Civil como la Cuarta Sala del Tribunal Superior de Justicia del D.F.

Segundo. La sentencia que se recurre en este juicio de garantías, es igualmente violatoria de la garantía de legalidad consagrada en los artículos 14 y 16 constitucionales, porque no se encuentra dictada con arreglo a las disposiciones legales aplicables al caso y expedidas con anterioridad a los hechos ni la determinación que contiene la sentencia motiva y justifica la causa legal del procedimiento.

La Sala responsable, en el punto II de los considerandos de la sentencia que se combate, sostiene lo siguiente:

> "El segundo agravio expresado, es infundado. La recurrente señala como violados lo dispuesto por los artículos 402 y 403 del Código de Procedimientos Civiles y 1287, 1289, 1292, 1293, 1298 a 1301, 1305 y 1306 del Código de Comercio, al haberse realizado una pésima valoración del material probatorio, pero tampoco indica porqué se violó cada uno de los artículos mencionados, qué pruebas se dejaron de valorar y qué pretendía probar con cada una, por lo que esta Sala está impedida para hacer consideración alguna sobre el particular dada la deficiencia del agravio. En cuanto a la prueba documental que ofreció consistente en las láminas relativas al proyecto para la construcción del edificio a que se refiere el caso, el a quo señaló que las mismas no podían ser interpretadas por el mismo, por no ser perito en la materia, consideración que se ajusta a derecho, pues en contrario a lo sostenido por la recurrente, no es suficiente la simple vista, para concluir que se trata de un proyecto

> para la construcción de un edificio, se requiere de conocimientos técnicos y científicos para analizar planos, pues si bien de dichas láminas el a quo podría concluir como lo pretende la recurrente, la existencia del proyecto respectivo, pero no la obligatoriedad e inicial cumplimiento de las obligaciones contenidas en el contrato base de la acción; la existencia de los planos, sólo puede implicar que los mismos existen pero el contenido obligacional de las partes se contempla en el contrato innominado de fecha 27 de marzo de 1992. En cuanto a las publicaciones periodísticas que exhibió de los diarios El Financiero, Ciudad Metrópoli, Summa y Reforma, el a quo señaló que carecían de eficacia probatoria, porque si bien contenían artículos relativos al señor Enrique Carlos Molina Sobrino, en relación con el problema del Grupo Útil, dichos reportajes carecen de relación con el presente asunto. Ese argumento no fue combatido por la recurrente, quien se concretó a manifestar que de la lectura de dichas publicaciones se desprendía su certidumbre y relación con la controversia respecto de algunos puntos controvertidos, los cuales acreditan, datos de fecha y lugar, su veracidad, sin que precise cuál es su relación con la controversia y a qué datos se refiere al decir que son genuinos y veraces, por lo que ese agravio también fue deficientemente expresado y por lo tanto esta Sala no puede llegar a conclusiones distintas de las que llegó el a quo".

Como puede advertirse de esta consideración de la Sala, sostiene que el agravio relativo fue deficientemente planteado, porque aún invocando la violación de los preceptos indicados del Código de Procedimientos Civiles y del Código de Comercio, la parte apelante no indicó cuales son las pruebas que se dejaron de valorar, por lo que había impedimento para hacer alguna consideración sobre el particular, y por otra parte, hace unas superficiales apreciaciones sobre unas láminas relativas al proyecto para la construcción del edificio a que se refiere el caso, y para algunas publicaciones periodísticas exhibidas, diciendo la Sala que la parte apelante no había combatido los argumentos del juez de lo Civil.

Estas apreciaciones de la Sala responsable son totalmente incongruentes con los razonamientos expuestos por la parte apelante en el segundo de los agravios formulados, resultando inexacto, que no se hubiese dicho en qué consistían las violaciones en que incurrió el inferior sobre el particular.

Baste para ello, remitir a lo expresado en el escrito de agravios, pues particularmente en el segundo de que se viene haciendo mérito, se dijo que el inferior no valoró las pruebas aludidas de acuerdo con la lógica y la experiencia.

La Sala, sobre el particular, sostiene que la determinación del inferior de no valorar adecuadamente las ilustraciones y láminas alusivas al Edificio Útil, porque no tenía conocimientos especiales para su interpretación, debía entenderse como ajustada a derecho.

Sin embargo, esta desestimación del inferior, homologada por la Sala responsable en el considerando que se analiza, resulta claramente violatoria de los artículos ya mencionados del Código de Procedimientos Civiles y del Código de Comercio, pues no se requería ningún conocimiento técnico, para apreciar, a simple vista, como se sostuvo en el agravio, que se trataba de documentos tendientes a demostrar que existía todo un proyecto elaborado para la construcción del Edificio Útil, parte fundamental del planteamiento de la controversia, ya que se expuso en la demanda como punto toral que los demandados se negaron a construir dicho edificio.

Al desnaturalizar y desestimar dicha prueba la Sala responsable, convalidando la resolución del inferior y desestimando por supuestamente deficiente el agravio relativo, hizo una apreciación parcial de los puntos planteados en la demanda, pues no se pretendía que el juzgador analizara de manera técnica y científica el contenido de dichos planos y láminas, sino que la existencia de dichos planos y láminas demostraba que había el proyecto para la construcción del edificio, prueba correlacionada con las demás existentes en autos y que no podía desconocerse por sí sola.

Igualmente, la Sala incurre en una confusión, pues de ninguna manera con la existencia del proyecto se pretendió demostrar la

naturaleza de las obligaciones contenidas en el contrato base de la acción, ya que éstas estaban referidas específicamente en el contrato innominado de fecha 27 de marzo de 1992, en cuyo contrato, como ya quedó precisado en la introducción de este escrito de demanda de amparo, específicamente en el capítulo de antecedentes, al analizarse el contenido de las declaraciones y cláusulas de dicho contrato, se dijo que el mismo estaba sujeto en sus etapas a la construcción, administración y venta del Edificio Útil.

Consecuentemente, la exhibición de dichas láminas y planos que se hizo durante la controversia, no venía a demostrar la obligación contractual, sino solamente que se habían realizado diversos trabajos técnicos conducentes a la construcción del edificio.

No era tema de debate ni de Litis si los planos y las láminas se encontraban formulados de manera correcta de acuerdo a la técnica y a los conocimientos específicos del arte de la construcción, sino que constituía un antecedente documental que vinculado con las demás pruebas rendidas en autos, tendía a demostrar que formaba parte de las obligaciones contractuales la construcción de un edificio que ya contaba con planos y con láminas.

Por ende, contra todo derecho, el juez de lo Civil, desestimó esta probanza y de manera indebida, particularmente con infracción del artículo 402 del Código de Procedimientos Civiles, fue igualmente desatendida por la Sala responsable en argumentos que se confrontan directamente con aquéllos expresados en el escrito de agravios.

Así también, la consideración de la Sala sobre este particular, infringió el artículo 1198 del Código de Comercio, pues prácticamente dejó fuera de la Litis y del análisis controversial la prueba de las láminas y de los planos, sin tomar en cuenta que dichas pruebas habían sido admitidas y que debían tomarse en cuenta porque no eran ni contra derecho ni contra la moral.

Para demostrar que el agravio no era deficiente a este respecto, se transcribe a continuación parte de lo expresado por la parte apelante en el escrito de agravios, y que a la letra dice:

> "…tratándose de una documental que contiene una serie de ilustraciones y láminas alusivas al Edificio Útil que ambas partes admiten sería construido en el predio descrito en el documento base de la acción, no requiérese como lo asegura el juez apelado, conocimientos especiales ni interpretaciones a través de peritos, toda vez que basta su percepción simplemente por el sentido de la vista, para concluir que trátase de láminas relativas a un proyecto para la construcción de dicho edificio; lo que acredita la existencia del proyecto respectivo y consiguientemente la de la obligatoriedad e inicial cumplimiento de las estipulaciones contenidas en el contrato base de la acción a cargo de los demandados, una vez fueran adquiridas por las partes interesadas el total de las acciones representativas del capital social de Inmobiliaria Refotib, S.A. de C.V., propietaria del predio que en él se construiría y en cuanto a que el a quo señala que esta documental "por sí sola no puede interpretarla por no ser perito en la materia", sin duda ninguna viola e infringe cada una de las normas procesales antes invocadas, en atención a que su examen valorativo no está hecho como la ley lo ordena, acorde con las reglas de la lógica y de la experiencia".

No está de más insistir que en el caso se planteó en la demanda y se demostró con los contratos respectivos, que el objeto de la adquisición de las acciones era para la construcción de un edificio en el inmueble propiedad de Inmobiliaria Refotib, cuyas acciones se concertaron. Este es un hecho que no puede ignorarse en la controversia, y que quedó demostrado hasta la saciedad, por lo que los documentos relativos a las láminas del edificio, solamente venían a reforzar las otras pruebas tendientes a la justificación de la acción intentada, pues se repite, el contrato de marzo de 1992, se cumplió solamente en la adquisición de las acciones, pero no en la construcción del edificio que era el objetivo de la expresada compra de acciones y parte fundamental del negocio inmobiliario que quedó incumplido por los demandados.

Por otra parte, la Sala responsable también manifestó que, en cuanto a las publicaciones periodísticas, hubo deficiencia también en los

agravios porque la parte apelante no combatió los argumentos expresados por el a quo sobre la carencia de eficacia probatoria de dichos documentos, y que por ende la Sala no podía llegar a conclusiones distintas de aquélla a la que llegó el juez de lo Civil.

Para demostrar lo inconsistente de esta afirmación de la Sala enjuiciada, se considera suficiente trascribir el último párrafo del escrito de agravios, en el que textualmente se dijo lo siguiente:

> "En la enunciación desordenada que continúa haciendo de otros medios probatorios aportados por las actoras hace (en a quo) una referencia especial relativa a publicaciones periodísticas de distintos diarios que contienen artículos alusivos de alguna manera al problema planteado en la Litis y a los que califica el a quo, como simples "reportajes que carecen de relación con el presente asunto" y por tanto "carecen de eficacia probatoria", afirmación categórica que además de falsa, en tanto que de la simple lectura de dichas notas y publicaciones se desprende su certidumbre y relación con la controversia que forma la Litis del juicio, respecto de algunos puntos controvertidos en éste y acreditan por tener datos de fecha y lugar, su genuidad y veracidad y por su publicación en un periódico de circulación diaria en esta ciudad, se hacen incluso del dominio público y constituyen de acuerdo al artículo 1198 del Código de Comercio, pruebas que no son contrarias a derecho ni a la moral, y deben de tomarse en cuenta como medios de convicción, así fueren presuntivos y ser valoradas como se expresó con anterioridad, conforme a las reglas de la lógica y de la experiencia y al no hacerlo así el a quo y prejuiciar su valor sin sustento para ello, contraviene a todas las disposiciones legales invocadas con anterioridad, en nuevo agravio a las actoras apelantes".

Esta transcripción de los argumentos de agravios, demuestra la inconsistencia de las consideraciones hechas por la Sala responsable sobre

el particular, pues es claro que dichas publicaciones estaban referidas a los puntos litigiosos en cuanto a la construcción del Edificio Útil, y no podían ser desestimadas, cuando menos de manera aislada como lo hizo el a quo y como lo hizo la Sala responsable, pues dichos documentos aún cuando se tratara de publicaciones periodísticas no por el hecho de serlas carecían de todo valor, ya que debían adminicularse con las otras pruebas. Los artículos periodísticos descalificados en definitiva por la Sala responsable, están indudablemente relacionados con la Litis de juicio y específicamente con los puntos relacionados con la construcción del edificio que debía ser objetivo fundamental del negocio inmobiliario que motivó la contratación y que no se realizó por el incumplimiento de los demandados.

Además, debe reiterarse, lo expresado con anterioridad respecto a las láminas y planos, que dichas publicaciones periodísticas constituyen indudablemente elementos de prueba, que fueron recibidos y que deben ser valorados de conformidad con las reglas relativas en materia procesal, tanto civil como mercantil, porque no se trata de pruebas que estén en contra del derecho y la moral.

A este respecto, la Sala responsable no considerar ni tomar en cuenta las pruebas de que se viene haciendo mérito, violó los dispositivos antes invocados y particularmente el artículo 402 del *Código de Procedimientos Civiles*, de aplicación supletoria a la materia, precepto que establece textualmente: "Los medios de prueba aportados y admitidos, serán valorados en su conjunto por el juzgador atendiendo a las reglas de la lógica y de la experiencia. En todo caso, el tribunal deberá exponer cuidadosamente los fundamentos de la valoración jurídica realizada y de su decisión".

A mayor abundamiento, cabe expresar, que resulta difícil de entender las razones por las que el inferior y después la Sala, desestimaron específicamente estas pruebas documentales, que debían valorarse en su conjunto con todas las demás probanzas rendidas en autos, y que tendían a demostrar que había un proyecto y unos planos realizados, y que la construcción del Edificio Útil no se realizó por los demandados, en incumplimiento del contrato base de la acción, lo que justificaba la rescisión de dicho contrato y el pago de las prestaciones reclamadas.

En este orden de ideas, por ser evidentes las violaciones legales en que incurrió la Sala responsable en este tenor, infringió la legalidad de los artículos 14 y 16 constitucionales, por lo que debe declarase fundado el concepto de violación y otorgarse el amparo que se solicita para el efecto de que revocándose la sentencia que se impugna, se dicte otra en la que por proceder así en derecho se tomen en cuenta y se valoren estas pruebas documentales que indebidamente fueron desestimadas.

TERCERO. La sentencia que se impugna en este juicio de garantías es asimismo violatoria de la garantía de legalidad consagrada en los artículos 14 y 16 constitucionales, porque no se encuentra dictada con arreglo a las disposiciones legales aplicables al caso y expedidas con anterioridad a los hechos ni la determinación que contiene la sentencia en el punto que se analiza motiva y justifica la causa legal del procedimiento.

La Sala responsable, en el punto III de sus considerandos, hizo distintas argumentaciones, que se analizarán por separado, para efectos de claridad, y que constituyen una violación manifiesta de los artículos 402 y 403 del *Código de Procedimientos Civiles*, así como de los artículos 1287, 1289, 1292, 1293, 1298 a 1302, 1305 y 1306 del *Código de Comercio.*

A.- En la primera parte de su tercer considerando, la Sala enjuiciada sostuvo lo siguiente:

> "El tercer agravio expresado, resulta parcialmente fundado, pero inoperante. Si bien es cierto que al haberle restado valor a las copias certificadas que exhibió la recurrente, conforme a lo dispuesto por el artículo 365 *del Código de Procedimientos Civiles* (debiendo ser el 1296 del *Código de Comercio*), de aplicación supletoria al *Código de Comercio*, tal hecho no implica violación de lo dispuesto por el artículo 19 del *Código Civil*, de aplicación supletoria al *Código de Comercio,* pues lo único cierto es que dicho artículo resulta inaplicable. Sion embargo, a las documentales citadas el a quo les negó valor probatorio, por no estar robustecidas con otras pruebas, además de que no basta afirmar en la apelación, que el a

> quo realizó una indebida valoración de dichas documentales, para que la Sala entre al estudio exhaustivo de las mismas; era necesario que la recurrente hubiera manifestado que documentales exhibió en copia certificada y que valor probatorio considera que tienen las mismas, en relación con las demás pruebas ofrecidas y con los puntos cuestionados; la H. Suprema Corte de Justicia de la Nación ha sostenido (se transcribieron al efecto dos ejecutorias aisladas sobre la materia de los agravios en la apelación); por lo que esta Sala se ve impedida para realizar un estudio de las pretendidas violaciones dada la insuficiencia de los agravios"

Sobre este particular la Sala responsable incurre de nuevo en su desmedido afán de no pretender ver la propiedad de las violaciones que fueron invocadas en los agravios en los que paladinamente incurrió el inferior al pronunciar la sentencia recurrida en apelación.

Si bien comienza diciendo que el agravio es fundado, manifiesta que es inoperante, y le suple la deficiencia al inferior, estableciendo que la equivocada cita que hizo el juez del artículo 365 del Código de Procedimientos Civiles, correspondía al 1296 del *Código de Comercio*, pero que dicha cita no implicaba violación del artículo 19 del *Código Civil*, ya que dicho artículo 365 resultaba inaplicable.

Resulta inexplicable, que la Sala enjuiciada supla deficiencias del a quo, y no analice de manera correcta las violaciones que fueron invocadas en el escrito de agravios.

Al respecto, las tesis que invoca de la Suprema Corte de Justicia, además de ser tesis aisladas, son inaplicables a la especie, pues en contra de lo afirmado por la Sala, la parte apelante sí expresó de manera correcta, de ningún modo insuficiente, los agravios que se le ocasionaron por la indebida valoración de las pruebas por parte del a quo.

Afirma la Sala, que era necesario que la recurrente hubiera manifestado cuáles fueron las documentales que exhibió en copia certificada y el valor probatorio que tienen las mismas en relación con las pruebas ofrecidas y los puntos cuestionados.

A este respecto, la Sala fue manifiestamente incongruente con las situaciones planteadas en el agravio desestimado, pues en éste, el parte apelante muy claro se refirió a las consideraciones que hizo el a quo respecto de las copias certificadas a las que les restó valor probatorio.

Basta para este tenor, remitir a la lectura del análisis hecho por el a quo que fue combatido en la apelación, contenido en la foja 3 vuelta de la sentencia impugnada del juez de lo Civil, consideración de dicho a quo que está perfectamente ligada con las argumentaciones expresadas en la foja 2 vuelta de la sentencia apelada, en la que el propio inferior va haciendo referencia a las copias certificadas que fueron exhibidas como prueba por la parte actora.

A riesgo de ser repetitivo, pero sólo para ilustrar la indebida consideración en este sentido de la Sala responsable, cabe hacer mención de dichas copias certificadas que fue enunciando de manera pormenorizada el a quo.

Al efecto, dicho juez, de las fojas 2 vuelta a la 3 frente de la sentencia apelada, dijo que como pruebas de la actora debían tenerse las siguientes, entre otras:

> "…la copia certificada del contrato de fecha 27 de marzo de 1992 celebrado entre Desarrollo Monarca, S.A. de C.V. y Grupo Turístico Escorpión, S.A. de C.V.; la documental consistente en la copia certificada de la opción de compra de fecha 29 de octubre de 1991, celebrado entre Corporación Bal, S.A. de C.V. y Desarrollo Monarca, S.A. de C.V.; la documental de copia certificada de fecha 16 de noviembre de 1991, suscrita por Desarrollo Monarca, S.A. de C.V., Grupo Útil y Ecus, S.A. de C.V.; la documental de la copia certificada de fecha 30 de enero de 1992, dirigida por Desarrollo Monarca, S.A. de C.V. a Enrique Carlos Molina Sobrino; la de la copia certificada de la documental de fecha 12 de febrero de 1992, expedida por el Director General de Operación Hidráulica del Departamento del Distrito Federal, al arquitecto Jorge Gamboa; la documental de la comunicación fax de fecha 17 de febrero de

> 1992 y su reconocimiento a cargo de Jorge Carrillo Arena; la de la copia certificada del oficio número D/34/OUT311/0832; la de la copia certificada de la documental de fecha 18 de marzo de 1992 dirigida a Desarrollo Monarca por Enrique Carlos Molina Sobrino, representante de Grupo Turístico Escorpión; la de la copia certificada del contrato de compra-venta de fecha 9 de abril de 1992; la copia certificada de la carta de fecha 28 de abril de 1992; la de la carta de fecha 19 de mayo de ese año; la copia certificada de los títulos de las acciones número 7 y número 2 de Inmobiliaria Refotib; copia certificada de la escritura 33993, que contiene la asamblea general de accionistas de dicha sociedad de fecha 29 de abril de 1992; copia certificada de la comunicación fax de fecha 30 de junio de 1992; copia certificada de la comunicación de fecha 3 de diciembre de 1992 y la de fecha 28 de abril de ese año así como la de 8 de febrero de 1993 y la de fecha 2 de febrero de ese año en número de dos; copia certificada del convenio de concertación para la autorización de transferencia de potencialidad de desarrollo así como la comunicación de fecha 19 de noviembre de 1993; copias certificadas de fechas 13 de diciembre de ese año y las de las cartas de fecha 15 y 17 del mismo; copia certificada de la averiguación previa SC/3009/94/03…"

Por otra parte, si el propio a quo restó valor probatorio a dichas copias certificadas, y en el escrito de agravios se alegó la violación consiguiente, haciendo referencia a esa consideración del juez, resultaba innecesario que se transcribieran o repitieran todas y cada una de tales copias certificadas que fueron desestimadas por el inferior, sin razón alguna, y además con invocación de un precepto equivocado que ahora trató de corregir la Sala responsable.

Igualmente, es inexacto lo que sostiene la Sala enjuiciada, en el sentido de que no se dieron las razones por las que el inferior indebidamente desestimó las copias certificadas que han quedado transcritas con anterioridad, pues contrariamente a lo que sobre este particular sostiene la Sala, la parte apelante, dijo en el párrafo relativo

de su tercer agravio, correspondiente a esta indebida consideración del inferior, lo siguiente:

> "Al empezar dicho juicio probatorio en la parte final de la foja 3 vuelta de la sentencia impugnada, ya incurre el inferior en clara y manifiesta violación de las mismas disposiciones legales de carácter procesal citadas en el apartado de agravio que antecede y que en mérito a la brevedad, pido se tengan aquí por literalmente reproducidas e incurre además en una transgresión visible del artículo 19 del Código Civil en aplicación supletoria al del Comercio, pues dicha sentencia se aparta de la ley aplicable y de su interpretación jurídica y más aún, realiza una inexacta aplicación de la ley, fundando en ella el razonamiento de valor que expresa en esta parte de su sentencia, al invocar la aplicación del artículo 365 del Código de Procedimientos Civiles para apoyar su conclusión de que carecen de eficacia probatoria, debido a su objeción simple por la contraparte, de las documentales exhibidas por las apelantes, aún las certificadas por no haber sido adminiculadas "con prueba diversa para su robustecimiento". Basta la simple lectura de dicho numeral para darse cuenta de lo inaplicable que resulta su contenido, lo que origina indiscutiblemente la falta de fundamento de esta conclusión a que arriba el a quo, por lo que resulta falta que en base a esta norma procesal no aplicable, dichas documentales, carezcan de eficacia probatoria, aún a pesar de su objeción en lo general por la contraria y en cuanto así lo determina el juez apelado, produce el consiguiente agravio a las actoras hoy recurrentes. Asimismo, si bien es cierto, que los documentos exhibidos en fotocopia no tienen valor probatorio por sí mismos, también lo es que sí lo tienen presuntivo, más aún cuando son concordes con otros medios de prueba que sí tienen reconocida eficacia probatoria por la ley; mayormente cuando se trata de documentos exhibidos en copia certificada que, dada su autenticidad, equivalen al documento original y que no obstante su objeción por la contraparte, éstas sí tienen valor ´probatorio

> propio. Pues bien, si todas estas documentales a pesar de haber sido objetadas por la parte demandada, se encuentran en su mayoría robustecidas por otros medios probatorios rendidos en el juicio, además de ser acordes entre sí, concretamente con varias declaraciones de la parte demandada al absolver posiciones en las diversas confesionales que a su cargo se desahogaron y en donde reconoce así sea implícitamente y a veces sin quererlo de manera expresa, hechos y circunstancias referidos en dichas documentales, por más que se afanó su abogado y apoderado en desmentirlas alegando ignorancia personal, lo que equivale a dar respuestas evasivas que hacen presumir la veracidad de las posiciones absueltas; resulta inconcuso que en contra de lo apreciado por el a quo, todas aquellas documentales que están corroboradas por otros medios de prueba y específicamente por declaraciones producidas por las partes tanto en sus escritos iniciales como en distintas actuaciones judiciales y específicamente al absolver posiciones; del obligado análisis y estudio en conjunto que debió realizar el a quo, resultaba sin duda su eficacia probatoria y en cuanto ignorando todo lo anterior, el a quo sostiene lo contrario, es obvio que el irroga a la hoy parte apelada el consabido agravio, por violación a las normas legales de cita anterior y por la indebida e inexacta aplicación de una norma menor, que no lo es en lo absoluto".

Al apreciar estos razonamientos expresados en el escrito de agravios, específicamente relacionados y desarrollados con respecto a la desestimación del valor de las copias certificadas a que hizo referencia el a quo en la sentencia apelada, es indudable que la Sala responsable, en vez de acudir a la cómoda situación de afirmar que los agravios eran insuficientes al respecto, debió haberlos analizado y por ser procedentes, debió haber revocado la sentencia del inferior en la parte recurrida, concretamente en lo relativo a la consideración del a quo de restar todo valor probatorio a las numerosas copias certificadas que fueron exhibidas por la parte actora y que relacionó con las otras pruebas desahogadas en la controversia.

Al no haberlo hecho así la Sala responsable, y convalidar de manera inconsistente las injustas e ilegales afirmaciones del inferior, violó por su incorrecta aplicación al caso los preceptos que han sido mencionados tanto del Código de Comercio como de los Códigos Civil y de Procedimientos Civiles, y particularmente lo dispuesto en los artículos 81 y 82 del Código de Procedimientos Civiles del D.F., de aplicación supletoria en materia mercantil, porque la sentencia dictada a este respecto por la Sala enjuiciada no es ni clara, ni precisa ni congruente con las situaciones planteadas por la parte apelante en su escrito der agravios.

Al violar en este sentido la Sala responsable los dispositivos de referencia, infringió también la legalidad exigida por los artículos 14 y 16 constitucionales, violación que debe repararse para el efecto de que otorgándose la protección de la justicia federal que se solicita, la Sala responsable deje sin efecto la sentencia impugnada y emita otra en la que tome en cuenta las argumentaciones de la parte apelante, hoy quejosa, y por ser éstas fundadas, tenga como pruebas y las valore de acuerdo a derecho, las copias certificadas y documentales que indebidamente fueron sustraídas de la controversia por la decisión del inferior y convalidadas por la Sala mencionada.

B.- En la segunda parte del considerando tercero de la sentencia impugnada, la Sala enjuiciada sostuvo lo siguiente:

> "Por otra parte, Respecto a la reclamación y acción directa en contra de Grupo Serbo, S.A. de C.V. y Sergio Bolaños Quesada, tal como lo manifestó el a quo ni las confesiones fictas de éstos ni con las documentales exhibidas, se acreditó la procedencia de esa acción. En primer lugar porque las personas física y moral mencionadas, no suscribieron el documento base de la acción y porque además no acreditó la recurrente que Grupo Serbo, S.A. de C.V. y el señor Sergio Bolaños Quesada hayan adquirido el 100% de las acciones respectivas del capital social de la Inmobiliaria Refotib.

> Siendo inexacta la manifestación de la recurrente, consistente en que las empresas representadas del Grupo Escorpión por el señor Carlos Molina Sobrino y éste en lo personal, hayan celebrado un contrato con Grupo Serbo, S.A. de C.V. y Sergio Bolaños Quesada, en el que se involucraban el 100% de las acciones de Inmobiliaria Refotib, pues como lo manifestó el a quo, mediante argumentos no combatidos por la recurrente, al desahogarse la confesional a su cargo (fojas 32 a 37 del segundo tomo), confesó expresamente que tanto Grupo Útil como Manuel Muñoz González, eran titulares y tenían en su poder el 10% de dichas acciones del capital social de la multicitada Inmobiliaria Refotib, S.A. de C.V., así como que las acciones de que es titular dicha inmobiliaria no las ha endosado a persona física o moral alguna por lo que de hecho está consintiendo la sentencia al particular".

Esta consideración de la Sala responsable es manifiestamente incongruente con las prestaciones planteadas en la demanda, con los agravios formulados sobre el particular por la parte apelante, y revela de nueva cuenta, el "síndrome de la ineficiencia de los agravios" de que específicamente participa la Sala responsable en todo su fallo, pues a pesar de las constancias de autos y de lo específicamente argumentado por la parte apelante, la Sala pretende, que se vuelve a acusar ineficiencia de agravios y hasta de consentimiento de la sentencia pronunciada por el a quo sobre el tema concreto que ahora nos ocupa de la demanda intentada en contra de Sergio Bolaños Quesada y de Grupo Serbo, S.A. de C.V.

Para demostrar lo anterior, de primera intención, cabe transcribir la argumentación de la parte apelante sobre este particular, que evidencia de manera palpable, que la Sala responsable ni siquiera analizó el agravio expuesto sobre el particular, y que volvió a incurrir en la confusión en que cayó el a quo al analizar la controversia respecto de estos dos demandados, persona física y persona moral que han quedado enunciados.

Al respecto, la parte apelante, dijo lo siguiente:

> "Así también en la última parte de la foja 3 vuelta e inicio de la foja 4 de la sentencia, se aprecia el juicio valorativo del inferior en relación con la reclamación y acción directa en contra de Grupo Serbo, S.A. de C.V. y Sergio Bolaños Quesada, señalando que ninguna de las pruebas documentales exhibidas por las actoras, ni las confesiones fictas de éstos, se acredita la procedencia de esa acción y reclamación en contra de dichas personas; encontrándose además según el juez a quo, demostrada dicha improcedencia en las respuestas a las posiciones que en desahogo de la confesional le fueron formuladas al señor Manuel Muñoz González representante legal de las actoras y por ende, considera insuficiente entonces, las confesiones fictas de dichas codemandados, negándoles así el indiscutible valor probatorio que les confiere la ley. Estas apreciaciones judiciales relativas al valor de las pruebas mencionadas por el inferior, serían operables y atendibles e incluso ciertas, si la cuestión debatida fuera la que el mismo a quo señala en el sentido de que Grupo Serbo, S.A. de C.V. y Sergio Bolaños Quesada no adquirieron por virtud del contrato de 8 de septiembre de 1993 exhibido en autos, el 100% de las acciones representativas de Inmobiliaria Refotib, S.A. de C.V.; sin embargo, el juzgador inferior equivoca notoriamente e identifica mal la cuestión en debate, pues de ninguna manera la constituye la queja de las actoras en el sentido de que dichas personal hayan adquirido el 100% de las acciones mencionadas, pues hacerlo sería inaudito cuando dos de las actoras tienen la titularidad según el libro de registro de accionistas, del 10% de las referidas acciones y obvio es que así lo declare el absolvente en lo personal y como representante de las actoras y en cuanto tergiversa el inferior este punto litigiosos, es indudable que incurre en la violación al principio jurídico procesal de necesaria congruencia en las sentencias, establecido por las normas legales de invocación anterior; debiendo aclararse que lo que sostuvo

y se sigue sosteniendo por la parte actora, es que las empresas representadas del Grupo Escorpión por el señor Enrique Carlos Molina Sobrino y éste en lo personal celebraron un contrato con Grupo Serbo, S.A. de C.V. y Sergio Bolaños Quesada, en el que se involucran el 100% de las acciones y no el 90% que los primeros tenían y aún se sabe ahora tienen, incluso haciendo aparecer en el proemio del referido contrato al ingeniero Manuel Muñoz González también como parte vendedora y lo que revela el interés manifiesto de los codemandados en ese contrato, vendedores, de contar con la anuencia en dicha enajeNaciónde acciones, del nombrado ingeniero Manuel Muñoz González, pensando o creyendo seguros de convencerle, en realizar dicha operación de compraventa con los nombrados Grupo Serbo, S.A. de C.V. y Sergio Bolaños Quesada, en lugar de llevar a cabo el proyecto inmobiliario plasmado en el contrato base de la acción de 27 de marzo de 1992 y en el que consta incluso como parte integrante del mismo contrato, la opción de compra de fecha 29 de octubre de 1991, documento también que obra en autos celebrado con fecha 16 de diciembre de 1991 y también en el suscrito por dicho ingeniero Manuel Muñoz González con el arquitecto Carrillo Arena y al que igual y específicamente alude el mismo contrato de compra-venta de acciones celebrado entre Corporación Bal, S.A. de C.V. y otros, con Consorcio Industrial Escorpión, S.A. de C.V. y Promotora Edificio Útil, S.A. de C.V., y después mediante aclaración, Grupo Turístico Escorpión, S.A. de C.V. y Grupo Útil, S.A. de C.V., con el consentimiento de Desarrollo Monarca, S.A. de C.V. En este orden de ideas, resulta claro que la cuestión debatida no fue la que asegura el a quo en esa parte de su sentencia, pues la realidad es de que el contrato así celebrado del 8 de septiembre de 1993, resultaba nulo por no comprenderse en él como objeto de la enajeNaciónel 100% de las acciones, además de no estar los supuestos adquirientes de ellos, inscritos como titulares de las acciones en el libro respectivo de la sociedad Inmobiliaria Refotib, S.A. de C.V., según el resultado probatorio

> de la inspección judicial practicada por el tribunal inferior y así también, dicha enajeNaciónni siquiera del 90% era procedente, ni podía llevarse a cabo en virtud de los compromisos contraídos por la parte demandada en el contrato innominado base de la acción, sujeto a condición, misma condición que habiéndose realizado al adquirir el día 9 de abril de 1992 la totalidad de las acciones de Inmobiliaria Refotib, S.A. de C.V., nacían aquellos y se hacían así obligatorios y por ende, susceptibles de exigir su cumplimiento y en consecuencia, esta equívoca apreciación valorativa hecha por el inferior en esta ´parte de su sentencia, resulta violatoria como se dijo del principio jurídico de congruencia de observancia obligatoria para el pronunciamiento de toda sentencia".

La simple comparación de los argumentos contenidos en esta transcripción del agravio respectivo, con los argumentos vertidos por la Sala responsable en la parte considerativa de la sentencia reclamada que se analiza, demuestra, sin el mayor esfuerzo lógico, que la Sala responsable indebidamente afirmó, por una parte, que la parte apelante hubiese consentido la sentencia apelada, por no impugnarla específicamente, pues claramente se dijo, que el juzgador había equivocado el planteamiento de la Litis, pues lo que se reclamó de Sergio Bolaños y de Grupo Serbo, fue la nulidad de la operación de compra-venta que concertaron con Molina y su grupo el 9 de septiembre de 1993, y de ningún modo las circunstancias que invocó el inferior, y que de manera inexplicable reitera la Sala responsable, en una manifiesta incongruencia de la sentencia de apelación con los agravios planteados por la parte actora, y la consecuente violación a este respecto del principio de congruencia de las sentencias, que consigna el artículo 81 del Código de Procedimientos Civiles, de aplicación supletoria en los juicios mercantiles, en los términos establecidos por el artículo 1054 del Código de Comercio.

Es también inexacta la consideración de la Sala responsable, pues ésta incurre en otra equivocación al confundir y tergiversar lo argumentado por la recurrente en una parte de su tercer agravio, por

cuanto al contrato de compra-venta de acciones que celebraron Grupo Serbo, S.A. de C.V. y Sergio Bolaños Quesada y por la otra el señor Molina Sobrino y Grupo Escorpión, pues en relación con ese punto lo que sostuvo la actora y apelante, fue que en el texto literal del documento respectivo se corroboraba la intención dolosa del señor Molina y del grupo de empresas del que es representante, de proponer también a Grupo Serbo, la venta del 10% de las acciones que no le pertenecían de Inmobiliaria Refotib, sin que tuvieran tampoco conocimiento de esa propuesta, como debieran, los titulares de dichas acciones Grupo Útil, S.A. de C.V. y Manuel Muñoz González, acciones de las que es obvio, siguen siendo propietarios legítimos hasta la fecha.

Además, en la demanda se planteó la nulidad de la venta hecha de las acciones por parte de Molina y Escorpión a Bolaños y Grupo Serbo, sin que el inferior, ni menos aún ahora la Sala responsable, hubieran hecho consideración alguna sobre esa nulidad, sus causas y sus efectos.

En tales condiciones, la responsable violó sistemáticamente el principio de congruencia que consagra el invocado artículo 81 del Código de Procedimientos Civiles del D.F., y por ende, por no estar ajustada a derecho su sentencia, la garantía de legalidad consagrada en los artículos 14 y 16 de la Constitución, violación que se invoca y que por ser fundada debe conducir al otorgamiento del amparo que se pide, para el efecto de que la Sala responsable revoque la sentencia impugnada y ´pronuncie una nueva en la que se determinación sea congruente con las argumentaciones expuestas en el agravio respectivo de la parte apelante y con las nulidades planteadas que fueron totalmente omitidas por el a quo y también por la Sala enjuiciada.

C. En la última parte del considerando tercero de la sentencia reclamada, la Sala responsable en cuanto al valor de algunas pruebas documentales, sostuvo lo siguiente:

> "En cuanto a las pruebas documentales que se ofrecieron en copia fotostática, el más alto Tribunal del país, ha sostenido en la tesis

> denominada "DOCUMENTOS PRIVADOS, VALOR DE LAS COPIAS FOTOSTÁTICAS DE LOS"., visible en la página 381 del Apéndice 1917-1985, Jurisprudencia Cuarta Parte, Tercera Sala, Ediciones Mayo, lo siguiente: "Es cierto que el artículo 289 del Código de Procedimientos Civiles del Distrito Federal reconoce como prueba las copias fotostáticas y que éstas deben ser recibidas en juicio; pero también lo es que, tratándose de documento privado, existe disposición especial expresa que rige la presentación del original. Aún cuando una copia fotostática sea admitida por el juez, esta admisión no le confiere eficacia probatoria, ya que esa eficacia queda supeditada a la presentación del original como lo establece el artículo 336 del Código de Procedimientos Civiles del Distrito Federal". En el presente caso, las copias fotostáticas carecer de valor, en términos del criterio transcrito que se comparte, pero además, porque tal como lo señaló el a quo las mismas fueron objetadas por la demandada, y en contrario a lo mencionado por la recurrente, no se encuentran robustecidas con otros medios probatorios; no señala qué documentos exhibió en copia fotostática, ni los otros medios probatorios que las robustecen, por lo que también ese agravio se considera deficientemente expresado".

Sobre este particular, la Sala vuelve a hacer una inexacta apreciación al examinar la parte final del tercero de los agravios expuestos, tendiente a demostrar que las pruebas fotostáticas relativas a actuaciones de un juicio conexo, promovido por Molina Sobrino y el grupo que representa contra Grupo Serbo y Sergio Bolaños Quesada, que si bien no tienen valor probatorio pleno por sí mismas, si lo pueden tener presuntivo como se señaló en el agravio, cuando su contenido se encuentra acreditado por otros medios probatorios, como lo son, los demás aportados en autos; no siendo cierto por tanto, como lo afirma la responsable que la recurrente no señaló cuáles documentos exhibió en copia fotostática ni los otros medios probatorios que las robustecen.

A este respecto, la Sala responsable violó el artículo 192 de la *Ley de Amparo*, al invocar como apoyo de su determinación, una tesis

jurisprudencial de la Suprema Corte de Justicia, que no era aplicable al caso, y por otra parte, de manera reiterada, volvió a incurrir en falta de congruencia con las situaciones planteadas en el escrito de agravios, y específicamente en la violación al artículo 402 del Código de Procedimientos Civiles, el cual dispone que los medios de prueba aportados y admitidos, serán valorados en su conjunto por el juzgador, atendiendo a las reglas de la lógica y de la experiencia, y correlacionado con lo anterior el artículo 379 del propio código procesal que se refiere a las pruebas presuncionales.

Particularizando la incongruencia de la Sala en este sentido, se transcribe la parte relativa del agravio formulado por la apelante sobre estas fotocopias, que demuestra que sí fueron identificadas y que se correlacionaron con las prestaciones deducidas, en cuyo agravio, se dijo textualmente:

> "Conviene añadir que aún tratándose de fotocopias no certificadas, se exhibieron por nuestra parte fotocopias relativas a actuaciones del juicio conexo, cuya Litis tiene relación estrechamente directa con la del juicio que nos ocupa, seguido aquél por Enrique Carlos Molina Sobrino en lo personal y como representante de empresas de Grupo Escorpión, titulares del 90% de las acciones de Inmobiliarias Refotib, S.A. de C.V., en contra de Grupo Serbo, S.A. de C.V. y Sergio Bolaños Quesada como supuestos adquirientes de las mismas, con motivo del contrato entre ellas celebrado de fecha mencionada en las que las demandantes no eran parte, ni podían por ende comparecer para solicitar expedición de copias certificadas y que también por ser las actuaciones de ese juicio, de fecha posterior al del término probatorio que se abrió en el juicio del que deriva esta Toca, tienen por ello carácter de superviniente; no le era dable por tanto a la parte actora exigir tales copias, debidamente certificadas. Sin embargo, tomando en cuenta estas circunstancias, dichas fotocopias exhibidas en autos, sí tienen a juicio del suscrito y de acuerdo a la ley que regula el ofrecimiento de pruebas en los juicios mercantiles y aún en las

> normas de carácter supletorio; sí tienen un valor probatorio así sea presuntivo que en la especie, no está reconocido por el a quo, ni siquiera fueron objeto de su mínima consideración; cuando sin excepción todas las documentales e instrumentales que por vía de prueba se reciban en autos, deben como se dijo anteriormente, ser valoradas en su conjunto por el juzgador, atendiendo a las reglas de la lógica y la experiencia; todo lo cual se traduce en una conducta violatoria por parte del a quo en relación con las normas jurídicas que han sido objeto de cita anterior y que por consiguiente, le proveen de fundamento a este agravio".

La transcripción del agravio que antecede revela de manera categórica la incongruencia dela consideración de la Sala responsable y lo indebido de su fundamentación para desvirtuar y desconocer las pruebas documentales de que se hace mérito por la apelante en sus agravios.

En efecto, la Sala enjuiciada, no hace ninguna consideración sobre que las pruebas documentales exhibidas en fotostáticas no eran de simples documentos privados, sino de actuaciones derivadas de un juicio, por lo que tenían el carácter de instrumentales y no de documentos privados, lo que hacía inaceptable e inaplicable el criterio trascrito de la Suprema Corte de Justicia que específicamente se refiere al valor de las copias fotostáticas sobre documentos privados específicos.

Así tampoco, la Sala responsable hizo consideración alguna sobre las argumentaciones de la parte apelante, en el sentido de que se trataba de pruebas supervenientes, que derivaban de un juicio conexo en el que las demandantes en la controversia en la que se emitió la sentencia impugnada, no eran partes, y que por último, no podía desconocerse totalmente su valor, pues aún no estando autenticadas, les correspondía un valor presuntivo que debía adminicularse con el valor de las demás pruebas ofrecidas y rendidas en los autos.

Todo esto, fue omitido por la Sala responsable, y se concretó a decir, como ya lo había sustentado indebidamente en otros de los apar-

tados de su sentencia, que el agravio de que se trata era insuficiente y deficiente.

Por tales razones, esta parte del considerando tercero de la sentencia impugnada, por ser ajena a la legalidad, resulta violatoria también de los artículos 14 y 16 de la Constitución, por lo que debe otorgarse el amparo que se solicita para el efecto de que la Sala enjuiciada revoque la sentencia reclamada, y dicte una nueva, en la que congruentemente se haga cargo del agravio alegado, que fue omitido, y por ser éste fundado, se tome en consideración en el fallo que corresponda, el planteamiento hecho sobre la apreciación y consideración, aún de índole presuncional, de las pruebas documentales antes aludidas.

Cuarto. La sentencia reclamada, en cuanto a las consideraciones contenidas en su considerando cuarto, es violatoria igualmente de la garantía de legalidad consagrada en los artículos 14 y 16 de la Constitución, por no encontrarse ajustada a derecho ni con sujeción a las leyes expedidas con anterioridad a los hechos ni con la expresión cabal de fundamentos que motiven la causa legal del procedimiento.

Este considerando contiene una serie de afirmaciones y de expresiones de manera confusa, desordenada y hasta cierto punto carentes de claridad, que dificultan su plena inteligencia, por lo que tendrá que ser examinado de manera parcial, clasificando sus distintas manifestaciones en apartados que permitan su examen al tenor del marco jurídico vigente.

A.-En este considerando, la Sala responsable, hace diversos pronunciamientos respecto de las acciones intentadas en relación con las vinculaciones contractuales, en lo tocante a las distintas prestaciones reclamadas, sin abarcarlas en su totalidad, en cuanto a la interpretación de diversas cláusulas del contrato base de la acción, en cuanto a las obligaciones a futuro, en cuanto a la legitimación activa y a la legitimación pasiva de las personas involucradas en la controversia, en cuanto al cumplimiento parcial del contrato exhibido por la parte actora como fundatorio de sus derechos, pronunciamientos que además de constituir una auténtica logomaquia, por no abordar situaciones de

fondo, son manifiestamente violatorios de la garantía de legalidad a que se contrae el artículo 16 de la Constitución General de la República.

En efecto, dicho precepto establece que nadie puede ser molEstadoen su persona, familia, domicilio, papeles o posesiones, sino en virtud de mandamiento escrito de la autoridad competente, que funde y motive la causa legal del procedimiento.

Este mandato constitucional, que es imperativo para todas las autoridades del país, por mayoría de razón lo es para las autoridades judiciales en el momento de emitir sus resoluciones y de causar afectación a los intereses jurídicos de las partes que así los hubiesen planteado en la vía jurisdiccional.

Se encuentra apoyado, en materia mercantil, en los términos del artículo 1324 del Código de Comercio, el cual dispone que toda sentencia debe ser fundada en ley; y en materia civil, de aplicación supletoria a la mercantil, de conformidad al artículo 82 del Código de Procedimientos Civiles del D.F., al disponer que si bien quedan abolidas las antiguas fórmulas de las sentencias, el juez al resolver deberá apoyar sus puntos resolutivos en preceptos legales o principios jurídicos, de acuerdo con el artículo 14 constitucional.

En el presente caso, la Sala responsable, en todas las consideraciones que expresó en el considerando cuarto de la sentencia reclamada, no obstante que las mismas implican criterios de resolución que se reflejan en los puntos resolutivos del fallo, para absolver a los demandados, confirmar la sentencia de primera instancia y otras, no apoyó tales consideraciones en ningún dispositivo legas ni menos aún en algún principio jurídico.

Consecuentemente, la Sala demandada violó con esta parte de su sentencia, el principio de legalidad de anterior referencia, consignado en el artículo 16 de la Constitución, y por ende también la legalidad establecida en el artículo 14 constitucional, violación que se invoca y que debe ser declarada fundada, para el efecto de que otorgándose el amparo que se solicita, la Sala enjuiciada revoque la sentencia que se reclama, y dicte una nueva, en la que en su caso, apoye sus pronunciamientos en el derecho, como se lo exigen la legislación y la Constitución General de la República.

B.- Sin perjuicio de la violación formal que precede, igualmente la sentencia impugnada resulta violatoria de la legalidad.

En la primera parte del considerando cuarto, la Sala responsable sostuvo lo siguiente:

> "Los agravios cuarto y quinto expresados también son infundados. Como lo señaló el a quo, la acción intentada por Manuel Muñoz González, en lo personal, así como por las sociedades actoras, en relación a Enrique Carlos Molina Sobrino, en lo personal, así como contra las sociedades Consorcio Industrial Escorpión, S.A. de C.V. e Inmobiliaria Refotib, S.A. de C.V., no resultó probada con las pruebas rendidas por la parte actora, pues de las mismas, así como del contrato base de la acción, se aprecia que las relaciones contractuales que indican en el mismo, se encuentran concertadas exclusivamente entre Desarrollo Monarca, S.A. de C.V. y Grupo Turístico Escorpión, S.A. de C.V., por medio de sus representantes legales y no se acreditó que hayan sido suscritos en lo personal por Manuel Muñoz González, y por Grupo Útil, S.A. de C.V., y Promotora Edificio Útil, S.A. de C.V., así como por Enrique Carlos Molinas Sobrino en lo personal y Consorcio Industrial Escorpión, S.A. de C.V. e Inmobiliaria Refotib, S.A. de C.V., lo cual fue reconocido expresamente por la recurrente al desahogar la confesional a su cargo, según consta en el pliego de posiciones que obra a fojas 32 a la 37 del segundo tomo, en que manifestó expresamente que el contrato de fecha 27 de marzo de 1992, fue celebrado únicamente entre las personas morales Desarrollo Monarca, S.A. de C.V. y Grupo Turístico Escorpión, S.A. de C.V., y por lo tanto la relación contractual y obligaciones que alega la recurrente existen respecto a las codemandadas, no se encuentran acreditadas. . . ."

Esta consideración de la Sala enjuiciada, al margen de que no tiene fundamento legal alguno, es manifiestamente violatoria del principio de congruencia a que se contrae el artículo 81 del Código de Procedimientos Civiles del D.F., supletorio en la materia, e igualmente

de los artículos reguladores de la prueba, particularmente de los antes invocados artículos 402 y 403 del *Código de Procedimientos Civiles* y los correlativos que han quedado ya mencionados en otro apartado de esta demanda.

En efecto, la Sala se desentiende de que la demanda fue presentada en una Litis consorcio activa y en una Litis consorcio pasiva, por situaciones derivadas de los actos y de los contratos que se celebraron en el caso, antes y después del contrato base de la acción que fue firmado el 27 de marzo de 1992.

Todos estos actos y esos contratos fueron acreditados con pruebas documentales, que fueron reconocidas por los demandados y que consiguientemente son de plena eficacia probatoria en la controversia.

De ninguna manera se admite, que como lo pretende hacer la Sala responsable, convalidando lo que a su vez hizo el juez de lo Civil, en el caso se tratara de un acto aislado, consistente en el contrato innominado mercantil del 27 de marzo de 1992.

En la parte introductoria de esta demanda, se hizo amplio análisis de dicho contrato, y a través de comentarios marginales, se fue señalando, comentarios que se solicita se tengan por reproducidos en este apartado, que el contrato estaba condicionado por una opción de compra de acciones de Inmobiliaria Refotib, por una serie de actos previos, ya actos posteriores, que establecían que la voluntad de los contratantes, era la celebración de un negocio inmobiliario, consistente en la compra de unas acciones, en unos trámites administrativos y en la construcción, administración y venta de un edificio de gran magnitud.

En todos estos actos, intervinieron en lo personal, por la parte promotora, el actual quejoso Manuel Muñoz González, y por la parte demandada, el señor Enrique Carlos Molina Sobrino, quienes indistintamente tuvieron intervenciones a nombre de Desarrollo Monarca, Grupo Útil, y Promotora Edificio Útil, el señor Manuel Muñoz González, y por parte de Consorcio Industrial Escorpión, Grupo Turístico Escorpión e Inmobiliaria Refotib, el señor Enrique Carlos Molina Sobrino.

Ya se señaló en otro párrafo de esta demanda de garantías, que las obligaciones concertadas fueron de naturaleza compleja, y que no se ubicaban exclusivamente en el acto consistente en la adquisición de las acciones de Inmobiliaria Refotib, sino que todo conducía a la construcción del edificio, su administración y venta, en cuyos actos, a través de las distintas personas morales, intervinieron con la adquisición de distintas obligaciones, por una parte el señor Manuel Muñoz González y por otra el señor Enrique Carlos Molina Sobrino.

En materia mercantil, la doctrina y la jurisprudencia sustentan como criterio imperante, que las personas morales no pueden desvincularse de las personas físicas que intervienen como sus representantes, y que lo que los representantes de los entes jurídicos saben en lo personal no puede desvincularse de aquello que repercute en los entes jurídicos que representan.

Sobre este particular, se invoca el criterio sustentado por el Sexto Tribunal Colegiado en Materia Civil del Primer Circuito, al fallar el amparo en revisión 1126/90, Ingeniería y Consultoría en Presfuerzo, S.A. de C.V. y otras, 4 de octubre de 1990, por unanimidad de votos, que determinó el siguiente criterio:

> "REPRESENTANTES LEGALES, LO QUE SABEN COMO PERSONAS FÍSICAS TAMBIÉN LO CONOCEN CON EL CARÁCTER DE.- Con la doble personalidad que tiene una de las partes en el juicio, tanto como persona física como administrador único de las empresas quejosas, deben conocer de los actos que afectan o lesionan tanto sus intereses individuales como los de sus representadas, ya que al asumir ambos caracteres es materialmente imposible desdoblar la vida jurídica de dos esferas legales que asume, para conocer unos actos en lo individual e ignorarlos a la vez como representante en un ente diverso".

Bien es cierto que el contrato innominado del 27 de marzo de 1992 que aparece como documento básico de la acción, solamente se desprende como efectuado entre Desarrollo Monarca, S.A. de C.V. y

Grupo Turístico Escorpión, S.A. de C.V., pero también lo es que para celebrar este contrato, intervinieron como representantes, por parte de Monarca, el señor Manuel Muñoz González, y por Escorpión, el señor Enrique Carlos Molina Sobrino. Por otra parte, de conformidad con la demás documentación exhibida en los autos, se desprende que las mismas personas físicas siguieron interviniendo, en relación con los mismos actos del negocio inmobiliario a que se refería el contrato del 27 de marzo, el señor Manuel Muñoz González por Grupo Útil, S.A. de C.V. y por Promotora Grupo Útil, S.A. de C.V., y por otra parte el señor Enrique Molina POR Consorcio Industrial Escorpión, S.A. de C.V. y como representante legal de Inmobiliaria Refotib, S.A. de C.V.

Esta estrecha relación de las personas físicas indicadas, con las personas morales de referencia, no puede ahora desvincularse de todas y cada una de las obligaciones que se contrajeron y de los incumplimientos que dieron base a la presentación de la demanda y al seguimiento del juicio.

La cómoda situación alegada por el señor Enrique Molina Sobrino, y contra todo derecho, prohijada por la resolución del juez 43 de lo Civil y ahora por la Cuarta Sala del Tribunal Superior de Justicia del D.F., al pretender interpretar las obligaciones de manera aislada en cuanto a las personas físicas y a las personas morales coaligadas en la celebración de los actos jurídicos tendientes a la realización del negocio inmobiliario de referencia, sólo llevaría a un fraude del cumplimiento de la ley. El objetivo fundamental de la legislación al permitir la existencia de personas morales o entes jurídicos de ficción, no puede radicar ni consistir en que la existencia de dichos entes jurídicos conlleve el fraude de la ley.

Por todas estas circunstancias, resulta carente de toda relevancia la argumentación de la Sala enjuiciada en el sentido de que en el contrato base de la acción solamente se encontraban involucrados Desarrollo Monarca, S.A. de C.V. y Grupo Turístico Escorpión, S.A. de C.V., pues todas las pruebas exhibidas en la controversia, demuestran que todas las personas físicas y morales, actoras y demandadas, se encuentran vinculadas de manera estrecha, regidas en lo particular en el propósito

del negocio inmobiliario consistente en la construcción del Edificio Útil, su administración y venta. Además, no es exacto como lo afirma en esta parte de su argumentación la Sala responsable, que en el contrato base de la acción solamente se estipularan obligaciones entre Desarrollo Monarca y Grupo Turístico Escorpión, pues como se considerará más adelante, existieron estipulaciones a cargo de terceros que encuentran correctamente su apoyo en la legislación mercantil y en la legislación civil, y que por ende, al aceptar Inmobiliaria Refotib, por conducto de su representante legal, su intervención y los actos de gestión que realizó, las obligaciones previstas en el contrato del 27 de marzo repercutieron de manera indudable en su órbita jurídica.

La Suprema Corte de Justicia de la Nación, ha convalidado el criterio precedente, al sostener que los contratos coaligados tienen una vida jurídica y una unidad que depende de la voluntad de las partes, y que consecuentemente deben seguir la misma suerte jurídica en lo tocante a su cumplimiento y a su incumplimiento.

Esto puede advertirse de la siguiente tesis, consultable a fojas 305 y 306 del Apéndice de Jurisprudencia 1917-1985, Sala Civil de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, que a la letra dice:

> "CONTRATOS COALIGADOS, RESCISIÓN DE LOS.- La doctrina jurídica contemporánea ha definido con precisión la figura de los llamados contratos coaligados. Los negocios coaligados como actos jurídicos interdependientes tienen una conexión económica objetiva entre sí y una unidad que deriva de la voluntad de las partes. De los elementos objetivo y subjetivo que les atribuye la doctrina, es el segundo el que en nuestro derecho mercantil tiene más trascendencia, pues de acuerdo con el artículo 78 del Código de Comercio: "En las convenciones mercantiles cada uno se obliga en la manera y términos que aparezca que quiso obligarse". Ahora bien, de los tres tipos de vinculación que reconoce la doctrina, la que es verdaderamente importante es la vinculación por dependencia unilateral o bilateral, cuando dos o más negocios, cada uno constituyendo una figura, son deseados como un todo.

> En la vinculación unilateral, un negocio predomina y los demás le están subordinados; en la bilateral, los dos o más negocios son totalmente interdependientes, en el sentido de que la voluntad existe sobre todos ellos en un plano de igualdad. Una consecuencia que se desprende de la existencia de contratos vinculados es que el cumplimiento de un contrato se refleja en los demás y el incumplimiento de uno también tiene que tener relevancia respecto de los demás contratos. La nulidad de uno de los actos jurídicos produce también la de los demás contratos vinculados. La situación de dependencia permite concluir que, si se viola un contrato, la contraparte puede pedir la rescisión no únicamente del mismo sino también de la de los demás que estén vinculados. Así ocurre en el caso en que en los contratos guardan una situación bilateral o de mutua dependencia o bien cuando la violación se efectúa en un contrato principal al que los demás contratos están subordinados por una relación lógica de dependencia que deriva de la voluntad de las partes." (Sexta Época, Cuarta Parte: Vol. II, página 75,A.D.4341/56, Hidroeléctrica del Amacuzac, S.A., mayoría de 4 votos).

Al tenor de las consideraciones anteriores, es clara la violación en que incurrió la Sala responsable en la parte considerativa analizada de la sentencia, pues además de que no las fundó en disposición legal alguna, dejó de tomas en consideración que se trataba de obligaciones coaligadas, y que por ende en los términos del artículo 78 del Código de Comercio debía estarse a la voluntad de las partes, tal y como ésta se expresó y se demostró.

Así también, la Sala enjuiciada violó los principios de la prueba a que se contraen los numerales que han sido ya precitados, razones todas ellas que evidencian la manifiesta ilegalidad de la sentencia reclamada en lo que se refiere a este apartado, por lo que debe otorgarse el amparo que se solicita, por violación a los artículos 14 y 16 de la Constitución.

C.- En el propio considerando cuarto de la sentencia reclamada, la Sala responsable, continuó sosteniendo lo siguiente:

". . .sólo se establecen en las cláusulas primera y segunda del contrato obligaciones a futuro, al igual que en la tercera, en que se establece una obligación por parte de Desarrollo Monarca y Grupo Turístico Escorpión de celebrar una asamblea tan pronto tengan las acciones de Inmobiliaria Refotib; en la cláusula quinta, se establece una obligación nuevamente para la citada Inmobiliaria (la cual como ya se mencionó no suscribió el contrato), en el sentido de que para la construcción del edificio mencionado, contaría con los servicios de Constructora Desarrollo Monarca, S.A. de C.V., pactándose honorarios con la misma; en la cláusula sexta, como lo mencionó el a quo se omite señalar a cargo de quien sería la contratación de Ecus, S.A., para el proyecto arquitectónico que ahí se menciona; en la cláusula séptima, se establece una obligación futura, de contratar a Promotora Edificio Útil, S.A. de C.V., como promotora del proyecto, sin señalar quien tendría la obligación de contratarla, fijando honorarios por utilidades, sin precisar a cargo de quién; en la cláusula octava, se habla de la formación de una compañía de ventas, la cual estaría formada por Enrique C. Molina Sobrino y por el Ingeniero Manuel Muñoz González, la cual manejaría en forma exclusiva las operaciones de venta del inmueble, percibiendo un 10% del precio de venta, sin precisar quién pagaría el porcentaje indicado, además de que se trata de una obligación a futuro que involucra a personas físicas que no suscribieron el contrato; en la cláusula novena, se habla de la contratación de una empresa de prestigio internacional para la coordinación del proyecto y supervisión de la construcción del Edificio Útil, lo cual implica una obligación a futuro, sin precisar fecha determinada para su realización, pues en contrario a lo sostenido por la recurrente, no se trata de que las partes cumplan con las obligaciones que les convenga, sino aquellas que en el contrato se establezcan a su cargo y que estén plenamente determinadas en cuanto a fechas lo cual no acontece en el caso, además la recurrente se concretó a manifestar que el análisis que realizó el a quo de las cláusulas tercera a novena del contrato es superficial y que no realizó una interpretación

> correcta del contenido de las mismas, y agrega lo que considera debió interpretarse de cada una, pero no combate los argumentos y análisis realizados por el a quo, respecto a dichas cláusulas y la parte considerativa que mencionó del contrato no obliga a las mismas y por lo tanto, como del clausulado mencionado no existen fechas de obligaciones específicas a cargo de los únicos que son partes en el presente juicio, Desarrollo Monarca, S.A. de C.V. y Grupo Turístico Escorpión, es procedente la excepción de inexistencia de la relación contractual entre los demás actores y demandados mencionados, al no estar obligadas mediante pacto alguno las mismas, pues unas no tienen legitimación activa y las otras no tienen legitimación pasiva, derivadas del contrato mencionado, pues el texto del documento base de la acción, no se desprende ninguna inferencia de relación contractual entre dichas partes y por lo tanto no existe legitimación ad causam, entendida la misma como una condición para el ejercicio de la acción, que implica la necesidad de que la demanda sea presentada por quien tenga la titularidad del derecho que se hace valer y la legitimación pasiva, cuando haya obligación de dar cumplimiento a lo que se contrajo conforme a lo dispuesto por el artículo 1° del Código de Procedimientos Civiles de aplicación supletoria".

En un esfuerzo de interpretación de esta artificiosa y desordenada expresión de argumentos contenidos en la transcripción que antecede, de la Sala responsable, podríamos entender, que por una parte, la Sala se refiere a la interpretación de las cláusulas, de la quinta a la novena del contrato base de la acción; por otra parte, que afirma que la recurrente no combatió los argumentos de la sentencia del juez de ´primera instancia en relación con la interpretación de las cláusulas tercera a novena; y por último, que no existía legitimación activa ni legitimación pasiva, porque del documento base de la acción no se desprendía ninguna inferencia de relación contractual entre las partes en litigio.

Respecto a la primera parte, es evidente, que la Sala responsable infringió la garantía formal de legalidad, pues no fundó de manera alguna

su determinación sobre la supuesta interpretación de las cláusulas del contrato base de la acción, de la tercera a la novena; y por otra parte, que se desentendió de las reglas relativas a la interpretación de los contratos a que se contraen los artículos 78 del Código de Comercio y 1832, 1851, 1852, 1853 y 1854 del *Código Civil* de aplicación supletoria a la materia mercantil.

De conformidad con el primero de dichos numerales, en las convenciones mercantiles cada uno se obliga en la manera y términos que parezca que quiso obligarse, por otra parte de acuerdo con el artículo 1832 del *Código Civil*, se reitera esta disposición al establecer que en los contratos civiles cada uno se obliga en la manera y términos que aparezca que quiso obligarse; el artículo 1851 del propio ordenamiento, relativo a la interpretación de los contratos, prevé que si los términos de un contrato son claros y no dejan duda sobre la intención de los contratantes, se estará al sentido literal de sus cláusulas, pero que si las palabras parecieren contrarias a la intención evidente de los contratantes, prevalecerá ésta sobre aquellas; el artículo 1852 establece que cualquiera que sea la generalidad de los términos de un contrato, no deberán entenderse comprendidos en él cosas distintas y casos diferentes de aquellos sobre los que los interesados se propusieron contratar; el artículo 1853 dispone que si alguna cláusula de los contratos admitiere diversos sentidos, deberá entenderse en el más adecuado para que produzca efecto; y el artículo 1854 del mismo *Código Civil* establece que las cláusulas de los contratos deben interpretarse las unas con las otras, atribuyendo a las dudosas el sentido que resulte del conjunto de todas.

En estas condiciones, para la interpretación de los contratos, debe prevalecer la intención de las partes contratantes y el sentido vinculado y relacionado de todas las obligaciones consignadas al respecto, lo que de manera manifiesta fue marginado en su consideración por la Sala responsable.

Además, debe estarse igualmente a lo establecido en el artículo 1797 del mismo *Código Civil*, que también fue ignorado e infringido por la Sala enjuiciada, precepto que dispone que la validez y el cumplimiento de los contratos no puede dejarse al arbitrio de uno de los contratantes.

Por ser aplicables al caso se citan las siguientes tesis de jurisprudencia y tesis correlacionada de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, relativas a la interpretación de los contratos:

> "108.- CONTRATOS, INTERPRETACIÓN DE LOS.- La naturaleza de los contratos depende, no de la designaciónque le hayan dado las partes, que puede ser errónea, sino de los hechos y actos consentidos por las mismas, en relación con las disposiciones legales aplicables atenta la regla de interpretación del *Código Civil* vigente "si las palabras parecieren contrarias a la intención evidente de los contratantes, prevalecerá ésta sobre aquéllas." (visible a fojas 302 y 303 del Apéndice de Jurisprudencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación 1917-1985, Sala Civil).
>
> "CONTRATOS, INTERPRETACIÓN DE LA VOLUNTAD DE LAS PARTES.- La teoría adoptada por el artículo 78 del Código de Comercio, en cuanto a la interpretación de la voluntad de los contratantes, es la misma que sustenta el *Código Civil* de 1928 (artículos del 1851 al 1857), o sea la que afirma la preeminencia de la voluntad sobre su expresión material y diversa a la del *Código Civil* de 1884, que interpreta el acto jurídico ateniéndose sólo a factores objetivos, independientemente de la intención de los interesados (artículo 1324)" (Quinta época: Suplemento de 1956, página 165, A.D. 632/54, J. Refugio González. Visible a fojas 307 del Apéndice de Jurisprudencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación 1917-1985, Sala Civil).
>
> "CONTRATOS, INTERPRETACIÓN DE LOS.- El camino más seguro que señala la hermenéutica jurídica para la interpretación de los contratos, es la ejecución voluntaria del mismo contrato". (Sexta época, Cuarta Parte, Volumen XXVII, página 81, A.D. 5297/58, Moisés Cossío Gómez. Visible a fojas 307 del Apéndice de Jurisprudencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación 1917-1985, Sala Civil)".

En el presente negocio, quedó establecido en el contrato base de la acción celebrado el 27 de marzo de 1992, que sólo fue parcialmente analizado por la Sala responsable, no sólo la obligación de adquirir las acciones de Inmobiliaria Refotib, sino también una serie de obligaciones que se fueron consignando en diversas cláusulas, de la tercera a la novena, obligaciones vinculadas con el cumplimiento de esa condición de la adquisición de las acciones, todas ellas tendientes a la instrumentación del proyecto inmobiliario a que tantas veces se ha hecho referencia con anterioridad.

La Sala responsable, de manera inexplicable, a pesar de los planteamientos hechos de manera específica en la demanda, de los escritos de contestación, de las voluminosas pruebas rendidas en el juicio, de las refutaciones hechas en el escrito de agravios, se desentendió de la interpretación fundamental de las obligaciones concertadas, que no consistían solamente en comprar acciones, sino que todo debía llevar al desarrollo del proyecto inmobiliario, consistente en los proyectos y estudios técnicos, autorizaciones, construcción del inmueble y su administración y venta, con las obligaciones a las que debió sujetarse dicho proyecto, es decir, la contratación de las actoras para la construcción, el pago de honorarios, el pago de porcentajes y demás circunstancias que por estar claramente estipuladas en el contrato mencionado, huelga repetir.

Respecto de la consideración sobre que no formaron parte del contrato mas que Desarrollo Monarca y Grupo Turístico Escorpión, cabe reiterar lo que ampliamente ya quedó manifestado en el capítulo de antecedentes de esta demanda de amparo, cuando se analizó el contenido total y pormenorizado del referido contrato del 27 de marzo de 1992.

A este respecto, en los comentarios marginales que se fueron haciendo en relación con el contenido de esa contratación, se fue poniendo de relieve, que formaba parte del contrato la opción que se había celebrado con Corporación Bal, S.A. de C.V. en 1991; que consistía específicamente como un objeto de la contratación, la construcción de un edificio magno, lo que fue palpablemente desconocido por el juez

de lo Civil y por la Sala responsable; que el propósito de hacer efectiva la opción no era simple, liso y llano el sólo adquirir las acciones de la Inmobiliaria Refotib, sino que esta adquisición no era más que una etapa o condición que debía conducir a la construcción del Edificio útil, el cual debía llevar dicho nombre y también el logotipo citado.; que esto fue evidentemente desatendido por la Sala enjuiciada pues al analizar el contrato, lo hizo como si no existiera la circunstancia expresada, de los propósitos esenciales de la opción que conducía a la celebración del negocio inmobiliario consistente en la construcción y venta de las unidades constitutivas de dicho edificio; que la Sala responsable solamente hizo referencia a la compra de las acciones y la desvinculó contra todo derecho de esta circunstancia, que indudablemente fijaba una condición que los demandados incumplieron de manera evidente, justificando en consecuencia la rescisión del contrato; que la Sala consideró que se habían adquirido las acciones, pero hizo total abstracción en su fallo que ni había habido el incumplimiento de referencia, sin tomar en cuenta que sólo se habían adquirido las acciones pero so se habían efectuado los demás actos que motivaron de manera específica y claramente convenida la celebración del contrato del 27 de marzo; que el acto convenido de la adquisición de las acciones no era un acto simple, pues debía hacerse en los términos del contrato que tenía por objeto el negocio inmobiliario; que al aceptar la firma del contrato Molina y Escorpión lo hicieron no solamente para adquirir las acciones sino para hacerla en los términos estipulados en el contrato, es decir para la constitución de un negocio inmobiliario consistente en la construcción del Edificio Útil y su venta, esto último que fue desconocido en la sentencia reclamada; que en la cláusula cuarta se estipuló que Inmobiliaria Refotib se obligaba a construir el Edificio útil, como una estipulación a cargo de tercero y que condicionó a esta persona que no suscribió el contrato, cuando aceptó hacer las gestiones y celebrar los convenios con las autoridades del Departamento del D.F.; que en la cláusula quinta, Refotib debía contratar con Desarrollo Monarca para la construcción de la obra por administración con el pago de honorarios respectivos; que en la cláusula sexta se estipuló que el proyecto arquitectónico se contrataría con Ecus,

lo que indudablemente quedaba a cargo de Refotib y de Molina Sobrino; que en la cláusula séptima se estableció que se firmaría un contrato con Promotora Edificio útil para promover el proyecto, lo que evidentemente también quedaba a cargo de Refotib; que en la cláusula octava se estipuló que se formaría una compañía de ventas entre Molina Sobrino y Manuel Muñoz González; y que en la cláusula novena se estableció que se contrataría a una empresa de prestigio internacional para la coordiNacióndel proyecto, lo que también evidentemente quedaba a cargo de Monarca y Escorpión y desde luego de Inmobiliaria Refotib.

Todo esto quedó ampliamente desarrollado en el capítulo de antecedentes mencionado, el cual se solicita se tenga por reproducido en este apartado para evitar estériles repeticiones.

Lo cierto es, que al no interpretarlo así la Sala responsable, violó todos y cada uno de los numerales precitados del *Código de Comercio* y del *Código Civil* de aplicación supletoria, y por consiguiente la legalidad que imponen los artículos 14 y 16 de la Constitución General de la República, violaciones que se invocan en lo particular y que deben ser reparadas.

Se estima prudente sobre este particular, hacer las siguientes consideraciones sobre el principio de la buena fe que debe regir en materia contractual.

Así, en materia de contratos rigen, varios principios de aceptación universal adoptados por la ley, por la doctrina y la jurisprudencia, que los hacen de obligada observancia en controversias que versen sobre contratos y entre ellos, rige aquél referido a que los contratos, no solamente obligan a lo expresamente pactado, sino a todas las consecuencias que se derivan de la buena fe, del uso y de la ley, tal como lo sustenta el artículo 1796 del *Código Civil* que recoge este principio contractual, y tratándose de aquellos que generan obligaciones bilaterales, este principio cobra importante relevancia en tanto que se manifiesta a través de la reciprocidad y bien entendida equivalencia y no de una absoluta igualdad en las contraprestaciones que ambas partes tienen derecho a recibir, lo cual se traduce en que si bien puede existir comprensiblemente una desigualdad matemática o económica en las

recíprocas contraprestaciones, no debe romperse totalmente el principio de equivalencia entre aquéllas.

Asimismo, la buena fe contractual supone lealtad a lo prometido en las cláusulas del contrato, realizando las partes la conducta esperada conforme a las normas del contrato, de la ley y de los usos que lo rigen. Esto es, la buena fe consiste en el rechazo de todo aquello que sea contrario a la intención común de las partes que se revela en la naturaleza del contrato y del conjunto de sus cláusulas y que obliga a las partes que lo celebran a la recíproca lealtad que deben observar y la ley les exige durante la vigencia del mismo, así como la que atañe al cumplimiento de las obligaciones contraídas.

Este principio de la buena fe, debe ser objeto de consideración y aplicación obligada en la tarea que debe realizar todo juzgador al dirimir las contiendas que le son sometidas, cuando dentro de la Litis planteada en dichos juicios, se requiere y es indispensable llevar a cabo la interpretación debida de los contratos, auxiliándose para ello de las normas previstas en el *Código Civil* (artículos del 1851 al 1857), a fin de conocer y desentrañar la genuina voluntad y verdadera intención de las partes, cuando por la generalidad, abstracción, vaguedad o imprecisión de los términos empleados en el tenor de sus cláusulas, arroja varias dudas sobre el mejor entendimiento de lo que las partes se propusieron convenir en el contrato. Tal situación ocurre en el caso que nos ocupa, sirviendo para los propósitos de hacer la mejor interpretación del contrato, entre otros principios consignados en dichas normas, principalmente el de la buena fe contractual.

Estas circunstancias resultan atendibles en el presente negocio judicial, y bajo la premisa de los principios mencionados, para una adecuada interpretación del contrato base de la acción, no resulta válido concluir que a Desarrollo Monarca y a las demás demandantes y beneficiarias de la estipulación que a su favor se hizo en el contrato innominado, no pueda corresponderles por virtud de ese contrato ningún beneficio ni derecho a recibir las debidas contraprestaciones convenidas en el propio documento mercantil, y si por otra parte, que las demandadas obtengan todos los provechos, derechos y beneficios a

virtud de ese contrato y de la adquisición de las acciones de Inmobiliaria Refotib, S.A. de C.V., cuando que la única y original beneficiaria de la opción de compra otorgada para adquirir la totalidad de dichas acciones, misma que sirvió de antecedente para el contrato innominado mercantil y de tal adquisición de acciones, fue Desarrollo Monarca, S.A. de C.V. Si prevaleciera el criterio sustentado tanto por el juez de lo civil como por la Sala responsable Desarrollo Monarca se quedaría sin derecho a percibir como contraprestación en su condición de celebrante del contrato innominado mercantil de referencia, para recibir a título de la contraprestación debida, el provecho económico consistente en el 18% del costo de la obra por administración que debía ser a su único cargo como contratista en la construcción del Edificio Útil, proyecto inmobiliario que quedó ampliamente descrito en dicho contrato y en sus antecedentes. Esa ventaja económica constituía precisamente la causa y motivo determinante de su voluntad para celebrar el referido contrato con su contraparte inversionista Grupo Turístico Escorpión, S.A. de C.V., a cambio de cederle a esta empresa y a las otras personas jurídicas y morales que se designaron en su oportunidad, el 90% de las acciones de Inmobiliaria Refotib, S.A. de C.V., y con ello la capacidad de decisión respecto a esta última sociedad. Resultaría ilógico, antieconómico y autolesivo que a través de la celebración de este contrato, Desarrollo Monarca otorgara graciosamente a su contraparte, prácticamente todas las ventajas y provechos económicos del negocio inmobiliario proyectado, cediéndole la mayoría de la valiosa tenencia accionaria mencionada y que con esa autoeliminación, resultaran otras personas las únicas beneficiarias de la citada opción de compra que constituyó el resorte original del citado negocio inmobiliario. Esto resulta absurdo entenderlo así, pues va contra toda lógica y contra todas las intervenciones y promociones en que intervino Manuel Muñoz González, Desarrollo Monarca y las empresas Útil.

Este sería el desastroso resultado que se produciría en perjuicio de Desarrollo Monarca, S.A. de C.V. y de sus codemandantes, si prevalecieran los fallos judiciales dictados en este caso, en primera y segunda instancia, en base a que los tribunales responsables ignoraran

el principio contractual de la buena fe invocado y en una total ausencia de la labor de hermenéutica jurídica a la que se encuentran obligados en relación con la interpretación de las cláusulas del referido contrato mercantil del 27 de marzo de 1992. Debe enfatizarse que en dicho contrato se pactaron diversas contraprestaciones y estipulaciones en favor de Desarrollo Monarca, S.A. de C.V. y de las otras coactoras respectivamente, cláusulas a las que no puede negarse su obligatoriedad, aduciéndose como única razón que no se estableció plazo para su cumplimiento.

Las consideraciones en este sentido que se expresaron, en primera instancia por el juez de lo Civil y al resolverse la apelación por la Sala responsable en la sentencia recurrida, resulta obvio y manifiesto que conculcan gravemente el principio de la buena fe contractual, regla fundamental en la interpretación de los contratos, violando también por ende la sentencia de segundo grado el principio de legalidad a que se refieren los artículos 14 y 16 de la Constitución General de la República.

Por lo que respecta a la consideración de la Sala en el sentido de que la parte apelante no combatió los argumentos del juez de lo Civil sobre la indebida interpretación que a su vez hizo de las cláusulas referidas del contrato de 27 de marzo de 1992, cabe remitir a una simple lectura de los agravios que al respecto se formularon en su oportunidad ante la Sala responsable, en cuyo cuarto agravio, la parte apelante, fue combatiendo de manera pormenorizada las consideraciones del a quo sobre la supuesta interpretación de las cláusulas de la tercera a la novena, haciendo amplias consideraciones sobre la legitimación activa y la legitimación pasiva, así como las estipulaciones a cargo de terceros que en el propio convenio se establecieron. Para evitar inútiles transcripciones, se solicita se tengan por reproducidos en este apartado los amplios argumentos del cuarto agravio de la parte apelante, el cual desvirtúa la citada afirmación de la Sala responsable.

Por último, en lo que toca a las consideraciones de la Sala enjuiciada referentes a la legitimación activa y la legitimación pasiva, ya han sido analizadas en el apartado anterior de este concepto de violación, y por ende se solicita se tenga igualmente aquí por reproducidas, conside-

raciones que demuestran que se dio pleno cumplimiento a lo establecido en el artículo 1° del Código de Procedimientos Civiles, pues la existencia de los contratos coaligados referidos y los actos jurídicos vinculados a los mismos, otorgaron pleno derecho a los actores, para su legitimación activa en esta controversia, y demostraron que no podía excluirse a los demandados, por su estrecha vinculación en las obligaciones que centralmente se ubicaron en el contrato del 27 de marzo de 1992, pero que se encuentran coaligadas con las de los contratos y actos previos y con las de los contratos y actos posteriores a la celebración de dicho contrato mercantil innominado.

D. En otra parte considerativa del punto que se analiza de la sentencia reclamada, la Sala responsable continuó diciendo:

> "Los argumentos citados no fueron desvirtuados por la recurrente a través de sus agravios, dado que la Litis consorcio activa y pasiva que menciona en base a la supuesta estipulación a favor de tercero que dice existe en el contrato base de la acción y que regula el artículo 1868 y siguientes del *Código Civil*, no es punto litigioso, dado que la propia recurrente no realizó el planteamiento en su demanda, partiendo de la existencia de esa figura, en el documento base de la acción, razón por la cual el a quo no estuvo en posibilidad de analizarla al dictar la sentencia y esta Sala tampoco puede considerarlo, pues haría al fallo incongruente contrariamente al criterio de la H. Suprema Corte de Justicia de la Nación plasmado en la Jurisprudencia número 42 denominada "APELACIÓN, MATERIA DE LA", visible en la página 112 del Apéndice 1917-1985, Jurisprudencia Cuarta Parte, Tercera Sala, que a la letra dice: "En principio, el Tribunal de alzada debe concretarse a examinar exclusivamente, a través de los agravios, las acciones, excepciones o defensas que se hicieron valer oportunamente en primera instancia, porque de lo contrario el fallo resulta incongruente, salvo los casos en que la ley

> expresamente permite recibir en segunda instancia, con audiencia de las partes, pruebas o excepciones supervenientes, o el estudio oficioso de la instancia".

Esta consideración de la Sala, resulta igualmente ilegal, con manifiesta incongruencia y por lo tanto violatoria del artículo 81 del Código de Procedimientos Civiles, respecto de los planteamientos hechos en la demanda como materia litigiosa de la controversia de que se trata.

En efecto, no es exacto que la estipulación a cargo de terceros, no se hubiese planteado en la demanda.

Al hacerse referencia al contrato innominado, en el punto 17 de la demanda, se habló de la estipulación a cargo de terceros y particularmente a cargo de Inmobiliaria Refotib, S.A. de C.V.

Por otra parte, las obligaciones bajo dicha modalidad de estipulación a cargo de terceros, que resultaron bajo la responsabilidad de Inmobiliaria Refotib, S.A. de C.V., se encuentran expresadas en los puntos 18, 19, 29, 30 y 31 del escrito de demanda y que son fácilmente consultables en las páginas 23, 24, 27 y 28 de dicho libelo.

Por ende, no resulta correcta la consideración de la Sala en el sentido de que no era punto litigioso y por tanto no podía ser analizado ni por el juez ni por la Sala, la estipulación a cargo de tercero, específicamente a cargo de Inmobiliaria Refotib establecida en diversas cláusulas del contrato del 27 de marzo de 1992.

La Sala en este sentido, tal vez pretendió sostener que debió plantearse como punto jurídico, pero lo cierto es que, como es lo correcto procesalmente hablando, se planteó como puntos de hecho, los que debían condicionar la fijación de la Litis en la controversia.

En este sentido, las actoras cumplieron con dar los hechos para que el tribunal diera el derecho, concretando la vieja norma jurídica que rige en los litigios civiles, y que se enuncia bajo el dístico latino de: "*da mei factum jus tibi dabo*", es decir, el principio o regla de derecho que establece: "yo te doy los hechos, juez tu da el derecho".

Consecuentemente, la Sala responsable, al omitir analizar la validez de esta estipulación de tercero, además de violar el citado artículo 81 del Código de Procedimientos Civiles, infringió el contenido de los artículos 1869 y 1870 del *Código Civil*, en correlación con lo establecido en el artículo 1868 del propio ordenamiento, numerales cuya infracción fue invocada en el escrito de agravios relativo.

Así, el mencionado artículo 1868 dispone que en los contratos se pueden hacer estipulaciones en favor de tercero; por su parte, el artículo 1869 previene que la estipulación hecha a favor de tercero, hace adquirir a éste, salvo pacto escrito en contrario, el derecho de exigir del prominente la prestación a que se ha obligado, y también confiere al estipulante el derecho a exigir del prominente el cumplimiento de dicha obligación; y el artículo 1870 establece que el derecho del tercero nace en el momento de perfeccionarse el contrato salvo la facultad que los contratantes conservan de imponerle las modalidades que juzguen convenientes, siempre que éstas consten expresamente en el referido contrato. Por último, el artículo 1872 previene que el prominente podrá oponer al tercero las excepciones derivadas del contrato.

Ya se ha dicho con anterioridad, que en el contrato innominado mercantil del 27 de marzo de 1992, se establecieron obligaciones y derechos en favor de terceros, particularmente en lo que respecta a Inmobiliaria Refotib, lo que fue desconocido en su totalidad por la Sala responsable en su sentencia.

Consecuentemente, a esta Inmobiliaria con el carácter de tercera en el contrato que fue celebrado entre Desarrollo Monarca, S.A. de C.V., representada por Manuel Muñoz González y Grupo Turístico Escorpión, S.A. de C.V., representada por Enrique Molina Sobrino, le correspondía la circunstancia de la estipulación en favor de terceros, que se convino de manera específica en el contrato de referencia, sujeto a una condición suspensiva consistente en la compra de las acciones, y por ende, al adquirirse éstas, y por otra parte al actuar el señor Enrique Molina en representación de dicha Inmobiliaria ante las autoridades del Departamento del Distrito Federal, solicitando la licencia para la construcción del edificio y celebrando el convenio de transferencia de

potencial del uso del suelo, por haberse dado de manera evidente la condición establecida en el contrato y la estipulación de tercero, dicha sociedad de manera incuestionable se obligó y aceptó las obligaciones consignadas en el documento del 27 de marzo de 1992.

Debe enfatizarse de nueva cuenta, que las personas físicas que intervinieron en todos los actos, tanto los previos, como los consistentes en la celebración del contrato base de la acción y en los actos posteriores, fueron las mismas es decir, el señor Manuel Muñoz González, quien actuó por propio derecho y en representación de Desarrollo Monarca, de Grupo Útil y de Promotora de Edificio Útil, y por otra parte, el señor Enrique Molina Sobrino quien actuó por propio derecho y en representación de Grupo Turístico Escorpión, Consorcio Industrial Escorpión y como presidente del Consejo de Administración de Inmobiliaria Refotib, S.A. DE C.V.

En este orden de ideas, resultas indudable que, en el caso en cuestión se dieron tanto la legitimación activa como la pasiva y que al no reconocerlo así la Sala responsable infringió el mandato del artículo 1° del Código de Procedimientos Civiles y por su indebida aplicación la tesis jurisprudencial que se invoca en la sentencia reclamada.

La interpretación que debió haber dado la Sala responsable, fue que se estaba ante una estipulación en favor de terceros, e igualmente dicha Sala debió haber interpretado con arreglo a derecho el contenido de las obligaciones adquiridas entre las personas físicas y morales con motivo del contrato celebrado el 27 de marzo de 1992, y con motivo de los actos celebrados con posterioridad, que se encuentran estrechamente vinculados con el objetivo principal de todas esas actuaciones jurídicas, que debían llevar a la instrumentación del negocio inmobiliario consistente en la adquisición de unas acciones, la formulación de proyectos, la gestión de autorizaciones y otros actos para la construcción del Edificio Útil, su administración y su venta.

Al no haberlo hecho así la Sala responsable, violó los dispositivos legales de que se ha hecho mención, y por ende la garantía de legalidad consagrada en los artículos 14 y 16 de la Constitución, violación que se

alega y que debe ser reparada para el efecto de que al otorgarse el amparo que se solicita, la Sala enjuiciada revoque la sentencia impugnada y dicte una nueva en la que se pronuncie, de arreglo a derecho, en los términos indicados, sobre la estipulación de terceros y la comprobación en el litigio de la legitimación activa y la legitimación pasiva de las partes en la controversia.

E.- En otra parte de este considerando cuarto de la sentencia, la Sala enjuiciada sostuvo lo siguiente:

> "El material probatorio que la recurrente dice desatendió el a quo, integrado principalmente por un material documental, abundante, detallado y extenso, por instrumentos públicos, por reconocimiento e inspección judicial llevada a cabo fuera del local del juzgado, diligencias de desahogo de pruebas confesionales a cargo de las demandadas, así como actuaciones judiciales, resultan ineficaces, pues la recurrente no expresa en forma precisa a qué documental o instrumento público se refiere y qué pretendió probar con cada una de las pruebas. Por otra parte, los documentos de opción de compra, de fecha 29 de octubre de 1991, celebrado entre Corporación Bal, S.A. de C.V. y Desarrollo Monarca, S.A. de C.V., el acuerdo celebrado entre las actoras y la empresa Ecus, S.A. de C.V. de fecha 16 de diciembre de 1991, el otorgamiento de la licencia de uso de suelo otorgada a Desarrollo Monarca, S.A. de C.V. para la construcción del edificio Útil de 9 de marzo de 1992, así como la correspondencia cursada entre el ingeniero Manuel Muñoz González y Enrique Carlos Molina Sobrino, antes de la adquisición de las acciones de la citada Inmobiliaria Refotib, S.A. de C.V., solo acreditan la celebración de cada uno de dichos actos, pero no legitiman en el presente juicio a las empresas actoras y demandadas, que no suscribieron el contrato de 27 de marzo de 1992, pues el mismo constituye el documento base de la acción y por lo tanto, las pruebas rendidas por la recurrente sólo pueden considerarse respecto a la relación que existe entre Desarrollo

> Monarca, S.A. de C.V. y Grupo Turístico Escorpión, S.A. de C.V.….”

Esta nueva consideración de la Sala responsable, es igualmente ilegal, pues no se encuentra apoyada en ninguno de los preceptos legales relativos, lo que la hace manifiestamente violatoria del artículo 16 de la Constitución, conforme se ha considerado con anterioridad.

Resulta también contradictoria, pues por una parte dice que no son eficaces los argumentos de la recurrente, porque no se especifican los documentos, y por otra parte, la propia Sala demandada va haciendo referencia a cada uno de ellos, tal como fueron expresados en los agravios por la parte apelante.

Además, en lo que toca a su afirmación de que no estaban legitimadas ni las actoras ni las demandadas por no haber suscrito el contrato de 27 de marzo de 1992, documento base de la acción, y el que sólo fue celebrado entre Desarrollo Monarca y Grupo Turístico Escorpión, en obvio de inútiles repeticiones cabe remitir a las argumentaciones sostenidas con anterioridad sobre la legitimación activa y la legitimación pasiva, dado el negocio jurídico complejo, la coaligación de los actos previos y los actos posteriores, y la estipulación a cargo de terceros, que ya han sido consideradas y demostradas en párrafos precedentes.

Esta consideración de la Sala responsable, por ser violatoria también de la garantía de legalidad, debe ser reparada al otorgarse el amparo que se solicita.

F.- En la última parte del considerando cuarto de la sentencia reclamada, la Sala responsable sostuvo lo siguiente:

> “…aún cuando todas las pruebas están enfocadas al negocio inmobiliario consistente en el proyecto y construcción de un edificio de 59 niveles al que se denominaría Edificio Útil, su promoción, comercialización y venta de las unidades privativas

de que éste constará, en el predio ubicado en Avenida Paseo de la Reforma y Río Tíber, propiedad de Inmobiliaria Refotib, S.A. de C.V., como lo manifestó el a quo, si bien la celebración del contrato de fecha 27 de marzo de 1992, que celebraron las mismas, fue con la intención antes mencionada, dicho sujeto está sujeto a la modalidad de pactarse una condición suspensiva (visible en el segundo párrafo de las cláusulas segunda y tercera) que consiste en la adquisición del total las acciones respectivas del capital social de Inmobiliaria Refotib, S.A. de C.V., lo cual no fue acreditado, pues si bien la recurrente Desarrollo Monarca, acreditó con las pruebas que rindió que concretó con Grupo Turístico Escorpión, S.A. de C.V., el contrato de fecha 27 de marzo de 1992, lo cual fue reconocido expresamente por la demandada, así como que el señor Enrique Carlos Molina Sobrino, en lo personal, tuvo conocimiento de la posibilidad de adquirir acciones propiedad de Corporación Bal, que tenía en Inmobiliaria Refotib, ello no constituye obligación alguna, así como que Grupo Turístico Escorpión y el señor Molina Sobrino, deseaban adquirir el 100% de las acciones de la citada inmobiliaria y de que adquirieron sólo el 90%, por lo que de las pruebas rendidas por la recurrente, no se acreditó que Desarrollo Monarca, S.A. de C.V. y Grupo Turístico Escorpión, S.A. de C.V., hayan adquirido el 100% de las acciones representativas del capital social de Inmobiliaria Refotib, pues al desahogarse la confesional a su cargo, ofrecida por la contraria, (fojas 32 a 37) del segundo tomo, confesó expresamente que tanto Grupo Útil como Manuel Muñoz González, son titulares y tienen en su poder el 10% de dichas acciones del capital social de la Inmobiliaria Refotib, S.A. de C.V., así como que las acciones de que es titular en Inmobiliaria Refotib, S.A. de C.V., no las ha endosado a persona física o moral alguna, por lo que no acreditó la recurrente su dicho, en el sentido de que los codemandados antes mencionados hayan transmitido las acciones propiedad de Grupo Útil y Manuel Muñoz, ni tampoco se probó que los mismos se hayan ostentado como propietarios del inmueble, lo cual no es

> combatido por la recurrente, quien se concretó a señalar que la adquisición total de las acciones representativas del capital social de Inmobiliaria Refotib, S.A. de C.V., está probado y reconocido en autos, sin precisar cómo, y en virtud de que en el contrato, en el inciso b) de la declaración primera, la recurrente manifestó tener una opción de compra exclusiva y temporal por Corporación Bal, S.A. de C.V., representada por el licenciado Alberto Bailleres, respecto del 100% de las acciones que ampara el capital de Inmobiliaria Refotib, S.A. de C.V. y de la confesional a su cargo se desprende que dicho presupuesto no se ha cumplido en los términos que se pactaron en el contrato base de la acción, lo cual se corrobora con el recibo de fecha 29 de abril de 1992, expedido por Grupo Útil en el que consta que el capital social de Refotib por la compra que realizó, se integró el 90% del Grupo que representa Enrique Molina Sobrino y el 10% por Grupo Útil. En consecuencia debe confirmarse en sus términos la sentencia, al ser inexistentes las violaciones alegadas deficientemente en los agravios".

Esta consideración de la Sala responsable, en primer lugar, es violatoria del artículo 16 de la Constitución, pues la Sala no la apoya ni fundamenta en dispositivo legal alguno, infringiendo al respecto el imperativo contenido en dicho precepto constitucional, de que nadie puede ser molEstadosin mandato escrito que se encuentre fundado en ley, y por otra parte, también viola la Sala el mandato del artículo 82 del Código de Procedimientos Civiles del D.F., que obliga a que las sentencias se encuentren fundadas en derecho.

En segundo lugar, la Sala hace una alteración de la Litis con las consideraciones transcritas, pues en ningún momento se plateó por ninguna de las partes, que no se hubiese dado la condición suspensiva por Enrique Molina y Grupo Turístico Escorpión, no hubiesen adquirido, por sí solos, el 100% de las acciones de Inmobiliaria Refotib para que en consecuencia se dieran las obligaciones que estaban sujetas a dicha condición suspensiva, y que han quedado especificadas como estipulaciones a cargo de terceros en párrafos precedentes.

Lo que se planteó en la demanda y se discutió en el juicio, fue que las demandadas simple y llanamente cumplieron con la obligación de adquirir las acciones, de celebrar una nueva asamblea de accionistas de Inmobiliaria Refotib, y que después no cumplieron con las demás obligaciones que debían llevar a la construcción, promoción y venta del edificio en el inmueble ubicado en la esquina de las calles de Reforma y Tíber, y que en vez de ello, procedieron a vender las acciones a terceros, para el caso al señor Sergio Bolaños y al Grupo Serbo.

Estos manifiestos incumplimientos, quedaron evidenciados en la controversia, y ahora la Sala responsable, inexplicablemente altera la Litis, no funda su consideración en precepto legal alguno, y pretende que no se dio la condición suspensiva mencionada.

A mayor abundamiento, debe decirse que la Sala responsable interpretó de manera incorrecta el contenido de las cláusulas primera y segunda del contrato del 27 de marzo de 1992.

En efecto, dicha cláusula estaba sujeta a las declaraciones en las que de manera clara y formando parte del contrato se remitió a la opción de octubre de 1991, en la que se establecía como propósito la compra del 100% de las acciones para la construcción de un edificio de gran magnitud, denominado Edificio Útil, su promoción y su venta.

La Sala se desatendió de que en dicha opción, se establecía que el 100% de las acciones, podían ser compradas o adquiridas por Desarrollo Monarca, S.A. de C.V. o por la persona o personas a quienes esta empresa designara.

No se convino de ningún modo, como ahora erróneamente lo considera la Sala, que ese 100% debía ser adquirido exclusivamente por Desarrollo Monarca y después por el contrato del 27 de marzo, por Grupo Turístico Escorpión.

Basta para ello, remitir a una lectura detenida tanto de las declaraciones de dicho contrato, como del contenido textual de las cláusulas primera y segunda, en esta últimas, en donde se habla de manera concreta de los porcentajes del 90% por parte del Grupo Molina y del 10% por parte del grupo de Muñoz González. Estos porcentajes

fueron cumplidos y al haberse adquirido el 100% de las acciones, se dio con arreglo a derecho la condición suspensiva fijada en el contrato, que hacía operantes las demás cláusulas conducentes a la celebración de negocio inmobiliario, consistente en la construcción del edificio, su promoción y venta, con las consecuentes obligaciones entre Inmobiliaria Refotib, Molina Sobrino y las empresas Escorpión, y por otra parte, Muñoz González, Desarrollo Monarca y las empresas Útil.

La Sala, alteró la Litis, como éste había quedado fijada, y como quedó, aunque también incorrectamente establecida por el juez de lo Civil, el que había incurrido en la confusión de considerar que no habían obligaciones incumplidas, porque no se habían fijado plazos para su debido cumplimiento, y que a la postre se trataba solamente de obligaciones futuras.

A este respecto, se considera conveniente abundar en los argumentos que ya fueron expresados en el escrito de agravios y que fueron lamentablemente omitidos en su estudio y análisis por la Sala responsable, respecto de las razones equivocadas del juez civil en lo tocante a la confusión que sirvió de base para su fallo, entre las obligaciones a plazo y las obligaciones condicionales, pues resulta evidente que el a quo para desnaturalizar y desvirtuar las cláusulas de la tercera a la novena del contrato base de la acción, no tomó en cuenta que aún cuando se trataba de obligaciones futuras, lo cual no se niega de ninguna manera, el cumplimiento de las obligaciones consignadas en las cláusulas aludidas, no estaba condicionado a plazos, sino concretamente al cumplimiento de las obligaciones estipuladas en las cláusulas primera y segunda de dicho contrato.

Consecuentemente, de acuerdo con derecho, al haberse dado la condición convenida en las cláusulas primera y segunda, forzosamente surgieron a la vida jurídica las obligaciones establecidas en las cláusulas de la tercera a la novena, que el juez de lo Civil de manera simple y equivocada desvirtuó y desnaturalizó, llegando al extremo de afirmar que como no tenían plazo fijado, los demandados no tenían obligación de cumplimentarlas. Sobre este particular, se reitera, ésa fue la Litis

en la apelación, y no obstante ello, la Sala, inexplicablemente y sin fundamento la alteró, y no hizo referencia a los argumentos invocados sobre este particular en los agravios formulados por la parte apelante.

Lo anterior sería suficiente para considerar la ilegalidad de la sentencia reclamada en este sentido, pero sin embargo cabe al respecto hacer unas breves consideraciones sobre el contenido de los artículos 1938 y 1939 del *Código Civil*, de aplicación supletoria al caso, que deben sumarse a las ya expresadas sobre la correcta interpretación que debe darse al contrato base de la acción, y que ya fue formulada en conceptos anteriores.

El artículo primeramente invocado, dispone que la obligación es condicional cuando su existencia o resolución dependen de un acontecimiento futuro e incierto; y por su parte el artículo 1939 establece que la condición es suspensiva cuando de su cumplimiento depende la existencia de la obligación.

En el negocio en litigio, se afirmó y probó hasta la saciedad, que la condición para que se desarrollara el proyecto inmobiliario de Edificio Útil y se dieran las circunstancias jurídicas del cumplimiento de las cláusulas tercera a novena del contrato, tenía que darse la condición estipulada en las cláusulas primera y segunda, es decir, la adquisición de la totalidad de las acciones de Inmobiliaria Refotib, S.A. de C.V. (Dicha condición se dio en sus términos, más no en la incorrecta interpretación que ahora fuera de toda Litis le pretende dar la Sala responsable en sus considerandos, tal y como se demostró en párrafos anteriores).

Es decir, no se trataba de que el cumplimiento de las cláusulas tercera a novena estuviera sujeta a ningún plazo fijo o determinado, sino en los términos contratados, a que se cumpliera la condición suspensiva consistente en la adquisición de las acciones de la inmobiliaria de referencia.

Tan es así que en la cláusula décima primera de dicho contrato, que fue totalmente ignorada tanto por el juez de lo civil como por la Sala responsable, se estableció que de no darse el pago o el cumplimiento de lo estipulado en la cláusula segunda, se debía pagar una pena convencional y debía quedar rescindido automáticamente el contrato,

sin necesidad de procedimiento judicial, toda vez que se trataba de un pacto comisorio expreso.

Esto es, en ningún momento, en el contrato se estableció plazo fijo para el cumplimiento de las obligaciones consignadas en las cláusulas de la tercera a la novena, sino se acudió a una condición suspensiva en los términos antes indicados, condición suspensiva que sí estaba sujeta a un plazo fijo que vencía el 29 de abril de 1992, en los términos de la opción de compra que se había celebrado por Desarrollo Monarca representada por Manuel Muñoz González con Corporación Bal, S.A. de C.V., con fecha 29 de octubre de 1991, opción de compra que formó parte del contrato base de la acción, como se estipuló en la declaración primera de dicha convención mercantil.

El propio *Código Civil*, regula por separado las obligaciones condicionales de las obligaciones a plazo, pues en tanto que las obligaciones condicionales se encuentran previstas en el capítulo primero del título segundo del libro cuarto de dicho Código, entre el artículo 1938 y el artículo 1952, las obligaciones a plazo se encuentran reguladas en el capítulo segundo del mismo título y libro, entre el artículo 1953 y el 1960, debiendo ponerse de relieve para los efectos de esta demanda, el contenido de los artículos 1953 y 1954, y de manera muy especial el texto del artículo 1955.

El artículo 1953 dispone que es obligación a plazo aquella para cuyo cumplimiento se ha señalado un día cierto, y el artículo 1954 establece que se entiende por día cierto aquel que necesariamente ha de llegar.

Por su parte, el artículo 1955, previene que si la incertidumbre consistiere en si ha de llegar o no el día, la obligación será condicional y se regirá por las reglas del capítulo precedente, es decir, el capítulo relativo a las obligaciones condicionales.

Lo anterior, se reitera que se invoca a mayor abundamiento, pues dadas las consideraciones expuestas, debe concluirse que las obligaciones convenidas en las cláusulas tercera a novena del contrato base de la acción, de ningún modo podrían interpretarse como obligaciones que requieran plazo, ya que se trataba de obligaciones sujetas a la condición suspensiva

tantas veces mencionada, pero en el supuesto, sin conceder, que hubiera duda y que pudiera entenderse que se daba alguna incertidumbre al respecto, al tenor del mandato del precepto que se comenta, las obligaciones en cuestión debían entenderse también como condicionales.

Por lo expuesto, al no considerarlo así la Sala responsable y al alterar la Litis en los términos antes indicados, es evidente que dicha autoridad violó los dispositivos legales de que se ha venido haciendo mención, lo que hace también su determinación en este sentido violatoria de la garantía de legalidad consagrada por los artículos 14 y 16 constitucionales, violación que debe ser reparada otorgándose a los quejosos el amparo que solicitan.

Quinto. En el quinto y último considerando de la sentencia que se impugna, la Sala responsable determinó que era procedente condenar al apelante al pago de las costas de ambas instancias, con fundamento en lo dispuesto por el artículo 1084 del Código de Comercio.

Sobre este particular, la Sala violó por indebida aplicación al caso, el mencionado numeral del Código citado.

En efecto, si por lo contrario de lo sustentado por la Sala, sus consideraciones que rigen los puntos resolutivos del fallo que se combate, son ilegales, son incorrectas, y por ende violatorias de los artículos 14 y 16 de la Constitución, y debe revocarse loa sentencia que se impugna, para los efectos indicados en cada uno de los cuatro conceptos de violación que preceden, deben igualmente revocarse la consideración y la resolución de la Sala en este sentido, pues no resulta ajustado a derecho, que debiendo modificarse la sentencia definitiva y otorgarse la razón a la parte actora y apelante, que se le condene al pago de las instancias en la controversia mercantil de que se trata.

Por ende, siendo fundado este concepto, debe otorgarse el amparo que se solicita para el efecto que se revoque la consideración y el resolutivo condenatorio de costas a la parte quejosa en el juicio mercantil.

Sexto. Los actos de ejecución que se atribuyen al juez 43 de lo Civil del Distrito Federal, conducentes a ejecutar la sentencia reclamada de

la Cuarta Sala del Tribunal Superior de Justicia del D.F., son también violatorios de garantías por serlo la sentencia cuestionada.

Son aplicables al respecto las siguientes tesis de jurisprudencia, de índole obligatoria:

> "AUTORIDADES EJECUTORAS, ACTOS DE, NO RECLAMADOS POR VICIOS PROPIOS.- Si la sentencia de amparo considera violatoria de garantías la resolución que ejecutan, igual declaración debe hacerse respecto de los actos de ejecución, si no se reclaman, especialmente vicios de ésta". (Tesis de Jurisprudencia número 295 consultable a fojas 516 de la Compilación de Fallos de la Suprema Corte de Justicia de la Nación del año de 1988).

> "AUTORIDADES EJECUTORAS, ACTOS INCONSTITUCIONALES DE LAS.- La ejecución que lleven a cabo de órdenes o fallos que constituyan una violación de garantías, importa también una violación constitucional". (Tesis de Jurisprudencia número 296, consultable a fojas 517 de la Compilación del más Alto Tribunal de la Nación antes citada).

Por lo expuesto y fundado,

A ESE H. TRIBUNAL COLEGIADO DE CIRCUITO, atentamente pido se sirva:

Tenderme por presente con este escrito y con vista del mismo, por ser procedente en derecho, admitir la demanda de amparo directo que se intenta, y una vez efectuados los trámites de ley, pronunciar sentencia por la que siendo fundados los conceptos de violación que se invocan de manera pormenorizada, otorgue a los quejosos el amparo y protección de la justicia federal que solicitan en contra de los actos que reclaman de la Cuarta Sala del Tribunal Superior de Justicia del D.F. y del Juez 43 de lo Civil del Distrito Federal.

PROTESTO LO NECESARIO

México, D.F. a 1° de julio de 1996.

Ing. Manuel Muñoz González

XVIII. CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL PROMOVIDA POR EL GOBERNADOR DEL ESTADO DE PUEBLA EN CONTRA DEL AYUNTAMIENTO DEL MUNICIPIO DE PUEBLA

C. PRESIDENTE DE LA H. SUPREMA
CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN
P R E S E N T E.

MANUEL BARTLETT DÍAZ, Gobernador Constitucional del Estado de Puebla, MARIO PLUTARCO MARÍN TORRES, Secretario de Gobernación de la propia entidad y CARLOS ALBERTO JULIÁN Y NACER, Procurador General de Justicia del Estado, todos en representación del PODER EJECUTIVO DEL ESTADO DE PUEBLA, con la personería que justificamos en los términos de los documentos que exhibimos como anexos uno, dos y tres, y CARLOS BARRIENTOS DE LA ROSA Y JOSÉ SÁNCHEZ TINOCO, presidente y Secretario respectivamente de la Comisión Permanente del H. Congreso del Estado de Puebla, con la representación del PODER LEGISLATIVO de dicha entidad, personería que justificamos en los términos de los documentos que exhibimos como anexos número cuatro y cinco, señalado para oír notificaciones el despacho número 100 ubicado en el primer piso del edificio B de la Avenida Insurgentes Sur número 421, Colonia Hipódromo Condesa, de la Ciudad de México, Distrito Federal, autorizando para oírlas, así como para presentar toda clase de papeles y documentos, indistintamente, a los LIC. CARLOS MANUEL MEZA VIVEROS, JORGE PÉREZ BRAVO, JUAN HOMERO ESPINOZA BAZÁN Y MARIO ARTURO DAZA BUENDÍA, comparecemos y con respeto decimos:

Que con fundamento en la fracción I, inciso i), del artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y con apoyo en los artículos 1°., 2°., 3°., 11, 21 y demás relativos de la *Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados*

Unidos Mexicanos, venimos a demandar por la vía de controversia constitucional la definición y determinación de un conflicto de poderes entre autoridades del H. Ayuntamiento del Municipio de Puebla y los Poderes Ejecutivo y Legislativo del Estado de Puebla.

En los términos del artículo 10 de la ley invocada precisamos el carácter de partes en esta controversia que se demanda, en la forma siguiente:

Actores: El Poder Ejecutivo del Estado de Puebla y el Poder Legislativo de dicha entidad.

Demandados: El H. Ayuntamiento del Municipio de Puebla. El presidente Municipal de dicho Ayuntamiento, y el Director General de Obras Públicas del expresado Ayuntamiento.

Por otra parte, de acuerdo con el mandato de ley, tiene el carácter también de parte el Procurador General de la República.

En cumplimiento de lo establecido por el artículo 22 de la ley de la materia, se manifiesta lo siguiente:

I.- Tienen el carácter de actores el Poder Ejecutivo del Estado de Puebla, representado por el Gobernador Constitucional del Estado, por el Secretario de Gobernación y por el Procurador General de Justicias del Estado, en los términos antes indicados. Así también, el Poder Legislativo del Estado de Puebla, representado por el presidente y el Secretario de la Comisión Permanente del Congreso de dicha entidad. La representación con la que se acude a esta demanda de controversia constitucional, se acredita con los documentos que se exhiben y que han quedado relacionados, y se fundamenta en los artículos 70, 79 fracción II, 85 y 98 de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Puebla, y en los artículos 28 fracción II, 31 fracción I, 52 y 56 de la *Ley Orgánica del Poder Legislativo del Estado Libre y Soberano de Puebla,* en

correlación con los artículos 26, 37, 38 fracción I y 48 del *Reglamento Interior del H. Congreso del Estado Libre y Soberano de Puebla.*

II.- Tienen el carácter de demandados, por una parte, el H. Ayuntamiento del Municipio de Puebla, el presidente Municipal de dicho Ayuntamiento, y la Dirección General de Obras Públicas del expresado Ayuntamiento, por actos efectuados por el titular de dicha Dirección.

Se señala como domicilio de los demandados para ser emplazados a esta controversia constitucional, el Palacio Municipal de la Ciudad de Puebla, ubicado en el Portal Hidalgo número 14, Colonia Centro, de la Ciudad de Puebla, Estado del mismo nombre.

III.- Dados los actos que se cuestionan en esta controversia, no existen entidades, poderes u órganos terceros interesados.

IV.- Son materia de la presente controversia los siguientes actos:

a).- La invasión de competencias de los Poderes Ejecutivo y Legislativo del Estado de Puebla, realizada por la Dirección General de Obras Públicas del H. Ayuntamiento del Municipio de Puebla, y por el presidente Municipal de dicho Ayuntamiento, según convocatoria pública nacional, número DGOP-PUE-CPN-005-03/96 publicada en el Periódico El Sol de Puebla el día 30 de julio del presente año, en la cual convocan a una licitación para la construcción de tres vialidades denominadas Prolongación Nicolás Bravo, Diagonal Juárez y Vía Pórfido, en los términos y condiciones que se expresan y detallan en dicha convocatoria (anexo número seis).

Este acto y sus consecuencias, invaden la competencia de los Poderes Ejecutivo y Legislativo del Estado de Puebla, porque las vialidades a las que se convoca y que pretende construir motu proprio el Ayuntamiento del Municipio de Puebla, forman parte de el "Programa

de Desarrollo Regional Angelópolis", promovido por el Gobierno del Estado de Puebla y autorizado por el Congreso del Estado, cuya realización, conforme se precisará, corresponde a las autoridades del Gobierno del Estado de Puebla en ejecución del instrumento creado para ello, o sea, el Fideicomiso convenido y aprobado por catorce municipios de la entidad, entre ellos el Municipio de Puebla.

b).- La invasión de competencias del Poder Ejecutivo y del Poder Legislativo del Estado de Puebla, por parte del Ayuntamiento del Municipio de Puebla, de su presidente Municipal y del Director General de Obras Públicas de dicho Ayuntamiento, al utilizar en la convocatoria referida en el punto anterior, el escudo oficial del Estado de Puebla, que sólo corresponde a los Poderes Legislativo, Ejecutivo y Judicial de dicha entidad.

c).- La invasión de competencias del Poder Ejecutivo del Estado de Puebla, por parte del Ayuntamiento del Municipio de Puebla, de su presidente Municipal y del Director General de Obras Públicas de dicho Ayuntamiento, al utilizar en la convocatoria referida en el inciso a), el emblema del Programa de Desarrollo Regional Angelópolis, que dada la autorización, estructura y funcionamiento de dicho programa, sólo corresponde a las autoridades del Gobierno del Estado de Puebla, en instrumentación y realización del Fideicomiso antes referido.

d).- La invasión de competencias del Poder Ejecutivo y del Poder Legislativo del Estado de Puebla, por parte del Ayuntamiento del Municipio de Puebla y de su presidente Municipal, realizada en la comunicación oficial dirigida por el expresado presidente Municipal al Gobernador Constitucional del Estado de Puebla, con fecha 6 de agosto de 1996, invasión que se traduce en el contenido de dicha comunicación oficial y que de manera reiterada ha venido sustentando el referido presidente Municipal en constantes declaraciones hechas en diversos medios de comunicación, como radio y periódicos de circulación diaria

en la entidad, provocando con ello confusión en la ciudadanía y de algún modo alterando el equilibrio y la paz en la comunidad poblana (anexo número siete).

Para los efectos de ley se precisa dicha invasión en la forma siguiente:

1.- La pretensión de la cancelación del irrevocable fideicomiso constituido para la instrumentación del Programa de Desarrollo Regional Angelópolis, no obstante que dicho programa fue aceptado y convenido de manera expresa por el Ayuntamiento del Municipio de Puebla, según documento suscrito el 29 de agosto de 1995, aprobado por el Congreso del Estado de Puebla, según acuerdo de fecha 26 de octubre de 1995, publicado en el Periódico Oficial del Estado del 31 del mismo mes y año. (Este acto se encuentra en el punto I de la comunicación oficial antes citada del 6 de agosto de 1996).

2.- La pretensión como consecuencia de la cancelación que plantea del Fideicomiso Angelópolis, de que se le devuelvan al H. Ayuntamiento del Municipio de Puebla las retenciones efectuadas con motivo de dicho fideicomiso durante el presente año de 1996, y que según afirmación del presidente Municipal del expresado Ayuntamiento, ascienden a la cantidad de $26'962,312 al 31 de julio de 1996. (Este acto se encuentra contenido en el mismo punto I de la comunicación oficial antes citada del 6 de agosto de 1996).

3.- El desconocimiento que reiteradamente ha venido sustentando el presidente Municipal del Ayuntamiento de Puebla, sobre las facultades y estructura administrativa del "Sistema Operador de los Servicios de Agua Potable y Alcantarillado del Municipio de Puebla", organismo que fue creado por decreto del Congreso del Estado de fecha 27 de diciembre de 1984, y publicado en el *Periódico Oficial del Estado* del 28 de diciembre de 1984, y que fue reformado por decreto del Congreso del Estado del 15 de diciembre de 1994, con vigencia a partir del 1° de enero de 1995, publicado en el *Periódico Oficial* del mismo Estado de Puebla.

Dicho desconocimiento, se traduce en una invasión de competencias del Poder Ejecutivo y del Poder Legislativo del Estado de Puebla, y se encuentra traducido, por una parte, en el contenido del punto V de la comunicación oficial antes referida del 6 de agosto de 1996, consistente en pretender el presidente Municipal de Puebla, tener mayores facultades que las que le corresponden como miembro del Consejo del organismo de referencia, con el carácter de presidente Ejecutivo, y por otra parte, en interferir en las políticas del organismo, en cuanto a la operación, aspectos técnicos, aspectos financieros, y en la regularización del servicio que sólo corresponden al organismo descentralizado, respecto de determinadas colonias de la ciudad.

Así también, el Ayuntamiento del Municipio de Puebla y su presidente Municipal, con los actos referidos, desconocen e invaden el área de competencia de los Poderes Ejecutivo y Legislativo del Estado, al pretender asumir respecto al servicio público de agua potable facultades y acciones que sólo corresponden, legalmente, de acuerdo con el marco jurídico vigente en el Estado de Puebla, al Programa de Desarrollo Regional Angelópolis, que fue convenido por catorce municipios de la entidad, entre ellos, el Municipio de Puebla, cuya instrumentación y realización se vienen efectuando bajo el fideicomiso irrevocable que se otorgó, entre otros objetivos principales de la entidad, para el servicio público de agua potable y alcantarillado, correspondiente a varios municipios conurbados del Estado.

e).- Se demandan igualmente en esta controversia, las consecuencias de hecho y de derecho que se deriven de los actos antes precisados atribuidos al H. Ayuntamiento del Municipio de Puebla, a su presidente Municipal y al Director General de Obras Públicas de tal Ayuntamiento, debiendo precisarse, como lo manda la ley de la materia, en la sentencia que se dicte en esta controversia constitucional, la forma en que deberán cumplimentar los demandados dicho fallo con el objeto de que no sigan interfiriendo ni invadiendo con sus actos las facultades constitucionales y legales de los Poderes Ejecutivo y Legislativo del Estado de Puebla.

v. preceptos constitucionales violados:

El artículo 16 de la Constitución General de la República, en cuanto a que los actos imputados a los demandados no provienen de autoridad competente, y consecuentemente infringen las facultades del Congreso del Estado y del Poder Ejecutivo del Estado de Puebla.

El artículo 26 de la misma Constitución, pues los demandados desconocen con sus actos e interfieren en las facultades del Congreso del Estado y del Poder Ejecutivo de la entidad, invadiendo las órbitas de competencia de tales poderes, en cuanto al proceso de planeación del Estado, derivado de dicho precepto constitucional y de su reglamentación en el ámbito local del Estado de Puebla contenida en la Constitución Política de dicho Estado, en la Ley de Planeación y en la Ley de Desarrollo Urbano de la propia entidad.

En artículo 41 de la propia Constitución, toda vez que los demandados no se ajustan en sus actos al régimen interior del Estado de Puebla, establecido en la Constitución Política de dicha entidad y en la legislación aplicable sobre el particular; y

El artículo 115, fracción III, de la propia Constitución General de la República, en cuanto a que los demandados, desconocen con sus actos los convenios celebrados para la prestación de determinados servicios públicos según el Programa de Desarrollo Regional Angelópolis, que aprobó el Municipio de Puebla, a través de sus autoridades constituidas desde el año de 1995.

VI.- A continuación, manifestamos los hechos que constan a los actores y que constituyen los antecedentes de los actos cuya invalidez se demanda en esta controversia constitucional:

Hechos

1.- El Programa de Desarrollo Regional Angelópolis, dentro de la planeación del Estado, surgió de la necesidad de combatir los problemas que afrontaban catorce municipios de la entidad, los que

fueron previamente diagnosticados y cuya estrategia de solución se llevaría a cabo a través de la realización de once subprogramas, entre los cuales se destacan las de planeación urbana, agua potable, drenaje y alcantarillado, tránsito, vialidad y transporte, vivienda, comercio y abasto, turismo, salud, educación y seguridad pública entre otros.

Así, con fecha 3 de septiembre de 1993 en el Comité de Planeación para el Desarrollo del Estado de Puebla, previo el cumplimiento de los trámites y requisitos legales relativos del Estado, se acordó aprobar por unanimidad el programa tanto por las autoridades federales y estatales así como de los catorce municipios, entre los cuales se encontraba el de Puebla, y aún más con el consenso generalizado de la ciudadanía poblana.

2.- Con fecha 29 de agosto de 1995, a planteamiento expreso hecho por el presidente Municipal, el Cabildo del Ayuntamiento del Municipio de Puebla, autorizó a dicho presidente para celebrar con el gobierno del Estado de Puebla, dentro del proyecto convenido de concertación y asociación municipal con otros municipios, el Convenio de Concertación y Coordinación para la Ejecución de las Obras comprendidas en el Programa de Desarrollo Regional Angelópolis. Dicho convenio, una vez celebrado, fue sometido a la consideración del Congreso del Estado y fue aprobado por éste, en uso de sus facultades otorgadas por la Constitución del Estado, la Ley de Planeación, la Ley de Desarrollo Urbano y la *Ley Orgánica Municipal* de la propia entidad (anexo número ocho).

3.- Con la finalidad de llevar a cabo la ejecución de los proyectos tendientes a dar solución a la demanda de los servicios requeridos por los catorce municipios involucrados en dicho programa y a fin de ser congruentes con la política establecida en el Plan Estatal de Desarrollo 1993-1999, de manera conjunta Gobierno y Municipios celebraron un contrato de fideicomiso irrevocable de administración, evento que tuvo lugar el 29 de enero de 1996 ante la fe del Notario Público número 50 de la Ciudad de Puebla, Lic. Carlos Roberto Sánchez Castañeda. En este

documento se dejaron de manera transparente las acciones establecidas en el Programa De Desarrollo Regional Angelópolis. Este convenio también fue autorizado por el H. Congreso del Estado el 26 de octubre de 1995. En él, se establecieron los compromisos que asumirían tanto los gobiernos municipales, entre ellos el de Puebla, como el Gobierno estatal. Se estableció, como un programa regional e intermunicipal, que el gobierno del Estado, de acuerdo con las instrucciones del Comité Técnico del Fideicomiso, sería el ejecutor de las obras que integraran los planes maestros conformados en el programa. Por su parte, los municipios aceptaron y se comprometieron a aportar, en forma mensual, las ministraciones necesarias para el cumplimiento de los objetivos del programa en lo que correspondiera a cada uno de los municipios comprometidos, los que en cada caso serían evaluados y priorizados por ellos mismos para su posterior ejecución (anexo número nueve).

El fideicomiso a través del cual se convino ejecutar las obras contenidas en el programa de desarrollo, fue aceptado y reconocido expresamente por todos los municipios involucrados, incluyendo el de Puebla.

A partir de la asunción de la actual administración municipal, el titular del Ayuntamiento de Puebla, ha realizado actos de desconocimiento y no aceptación respecto del compromiso celebrado con el Ayuntamiento anterior y que fuera sancionado por el Congreso del Estado, en diferentes actos públicos y privados, los que ha difundido públicamente en diversos medios de comunicación, generando confusión en la comunidad de la ciudad de Puebla y oponiendo obstáculos para la implementación del Programa Angelópolis y consecuentemente impidiendo la necesaria satisfacción de servicios reclamados de manera inveterada por la comunidad poblana. Actos que sin traducirse en actos concretos de autoridad sin embargo han venido generando de manera dispersa e informal un conflicto con los Poderes Ejecutivo y Legislativo que ha impedido de manera cabal y eficiente la atención oportuna de servicios que solicitan de manera urgente por la sociedad de Puebla.

Sin embargo, un primer acto concreto de autoridad por parte del Ayuntamiento, de su presidente y del Directos General de Obras Públicas

de tal Ayuntamiento, es que con fecha 30 de julio de 1996, publicaron una convocatoria de licitación que ha quedado identificada en el capítulo de actos controvertidos, en la cual, con pleno desconocimiento de los compromisos establecidos en relación con el Programa de Desarrollo Regional Angelópolis, en el cual se establecieron las vialidades a cargo del mismo, el Ayuntamiento citado licita la construcción de tres vialidades de la ciudad de Puebla que se encuentran comprometidas dentro del subprograma de vialidad del Programa de Desarrollo Regional Angelópolis, con la circunstancia de que con dicho acto se desconocen o se pretenden ignorar los convenios que legalmente dieron lugar a divo programa regional, y aún más, sin razón ni justificación, se pretende comprometer al Gobierno del Estado con avales o confirmación de créditos, que además de no tener razón de ser, duplican acciones en perjuicio de los recursos públicos, lo que resulta obvio porque el Ayuntamiento está mencionando de manera expresa, para tal licitación, créditos que se originan de instituciones crediticias extranjeras, que en los términos constitucionales sólo pueden autorizarse por la Federación y por los Estados de la República de conformidad a la *Ley Federal de Deuda Pública.*

Ante dichas circunstancias, por distintos conductos, se han buscado acercamientos y realizado diálogo por parte del Poder Ejecutivo del Estado con el Ayuntamiento y particularmente con su presidente Municipal, haciéndoles notar que esta situación invade facultades estatales, y planteándoles distintas fórmulas conciliatorias que pudieran resolver la problemática. Los funcionarios del Ayuntamiento, en vez de aceptar con prudencia y sensatez tal llamado a la cordura gubernamental, el presidente Municipal con fecha 6 de agosto de 1996 dirigió una carta al Ejecutivo Estatal planteando una serie de indebidos cuestionamientos que consideró asuntos para resolver entre el gobierno estatal y el municipio, y solicitando una entrevista con el Titular del Ejecutivo y se pudieran tomar los acuerdos correspondientes.

El Gobernador del Estado instruyó a las diversas dependencias estatales involucradas para que procedieran a dar contestación de manera puntual y pormenorizada a los planteamientos formulados al respecto por dicho presidente Municipal.

Las dependencias de la administración estatal cumplieron con las instrucciones pertinentes, dando contestación a todos y cada uno de los puntos contenidos en la carta antes referida.

Las contestaciones citadas, las que acreditamos en copias como anexos números diez, once, doce, trece y catorce, fueron recibidas con fecha 26 de agosto próximo pasado por el mencionado presidente Municipal.

Con fecha 27 de agosto último, el repetido presidente Municipal y el Gobernador del Estado, sostuvimos un abierto diálogo en el cual se precisaron los puntos controvertidos en su carta del 6 de agosto y que fueron oportunamente contestados.

Del resultado de este diálogo, el presidente Municipal reconoció, de primera intención, como factor relevante, la conveniencia y validez del Programa de Desarrollo Regional Angelópolis; ratificó por parte del Ayuntamiento el contenido y el cumplimiento del fideicomiso como el instrumento idóneo para transparentar la ejecución de las obras del programa antes citado y al mismo tiempo estuvo de acuerdo en que la aplicación de los recursos provenientes de las ministraciones mensuales convenidas y aceptadas por el Ayuntamiento del Municipio de Puebla podrían ser decididas por éste en cuanto a su destino y a la ejecución de las obras que se consideraran prioritarias, sujetándose en todo tiempo a los lineamientos y estrategias contenidas en el Programa de Desarrollo Regional Angelópolis; se estuvo también de acuerdo, de manera bilateral, en que el Ayuntamiento del Municipio de Puebla podría licitar las obras que considerara prioritarias pero que no se contradijeran o no estuvieran comprendidas en el Programa Angelópolis. En relación a las obras correspondientes al Ramo XX de la Secretaría de Desarrollo Social, y aún cuando éstas no forman parte del presente litigio, el Gobierno del Estado estuvo de acuerdo en que se ejecutarían con aportaciones provenientes del fideicomiso, incrementadas con los recursos del Programa de Cien Ciudades del ramo referido y con la suma adicional de cuatro millones de pesos que el Gobierno del Estado, sin corresponderle en derecho, se comprometía a aportar, conviniéndose en que para que no significara un endeudamiento por parte del Municipio la ejecución de tales obras,

las mismas serían financiadas en los anteriores términos. Por lo que respecta al ramo 0026, también fuera de esta controversia constitucional, emanado del Convenio de Desarrollo Social denominado "Abatimiento a la Pobreza", se acordó que el Ayuntamiento para recibir los fondos respectivos debería dar cumplimiento cabal a los requerimientos hechos por la Delegación de la Secretaría de Desarrollo Social con fecha 11 de julio de este año, para constituir su Comité de Planeación Municipal, con lo que quedaba superado el planteamiento de la ´parte conducente de la carta del 6 de agosto del presidente Municipal. Asimismo se convino, lo que ahora se pretende desconocer y que integra parte de la materia de esta controversia constitucional, que el presidente Municipal aceptaba participar dentro del Consejo Directivo del Sistema Operador de los Servicios de Agua Potable y Alcantarillado del Municipio de Puebla, ejerciendo en consecuencia las facultades de presidente Ejecutivo que el decreto creador y sus reformas de dicho organismo le confieren, y de manera importante también, la aceptación del Ayuntamiento, lo que también ahora se pretende desconocer, que el Sistema Operador pudiera contratar los servicios de un organismo o empresa profesional que se hiciera cargo de la recaudación de la operación, administración y recaudación de tarifas respecto a la prestación de estos importantes servicios públicos. Por lo que respecta al asunto del ambulantismo también planteado en la carta, que valga la aclaración no forma parte tampoco de este litigio constitucional, se acordó que sería resuelto a través de la aplicación de los reglamentos municipales, con la participación, en el ámbito de su competencia, en su caso, por parte del Gobierno del Estado en coadyuvancia con los municipios.

Con fecha 4 de septiembre de 1996 le fue presentado al presidente Municipal el documento que se anexa como número quince, que resume de manera precisa todos y cada uno de los acuerdos tomados en la reunión del día 27, con la finalidad de que partiendo de la buena relación y armonía que deben imperar entre ambos niveles de gobierno, dicho documento fuera suscrito por el presidente Municipal.

En contra de lo esperado, y no obstante la buena fe demostrada por el Titular del Poder Ejecutivo del Estado para tratar de resolver de

manera cordial y a través de un diálogo constructivo los conflictos planteados por el presidente Municipal de Puebla, la propuesta del Gobierno del Estado, documentada en el anexo de referencia, fue rechazada por el Ayuntamiento de Puebla y por su presidente Municipal, y consecuentemente, al haberse agotado los procedimientos conciliatorios, y a fin de no prolongar de manera indefinida una situación que de algún modo altera la paz de la sociedad poblana con permanentes imágenes públicas de confrontación entre las autoridades municipales referidas y los Poderes Ejecutivo y Legislativo del Estado, se estima prudente y necesario acudir a la vía institucional con la presentación de esta demanda y el ejercicio de las acciones que en ella se enumeran, en los términos de la Constitución General de la República, de su *Ley Reglamentaria* relativa y de las disposiciones legales vigentes del Estado de Puebla.

Debe quedar solamente constancia, dados los antecedentes expuestos sobre la actitud de las autoridades y órganos demandados, que las autoridades y órganos demandantes, tal y como lo expresó el presidente de la República en la Exposición de Motivos de la reforma al artículo 105 de la Constitución General de la República y en la Exposición de Motivos de la *Ley Reglamentaria* de dicho precepto, se ven precisados a acudir al superior magisterio de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, para el bien de Puebla y de su sociedad, en la búsqueda de una resolución legal por parte de ese H. Alto Tribunal, que determine, clarifique y transparente el orden jurídico alterado por autoridades municipales, quienes con desconocimiento de los compromisos expresamente adquiridos con anterioridad por el Ayuntamiento de Puebla, pretenden ahora plantear, sostener y realizar actuaciones al margen del Estadode derecho, con el perjuicio evidente de la comunidad de la ciudad de Puebla y de otras localidades conurbadas de la entidad.

VII.- CONCEPTOS DE INVALIDEZ

Primero.- L a reforma a la Constitución de los Estados Unidos Mexicanos del 31 de diciembre de 1994, estableció de manera clara y precisa que es competencia exclusiva de la Suprema Corte de Justicia de la Nación

conocer de las controversias constitucionales (artículo 105, fracción I inciso i) que se susciten entre un Estado y uno de sus municipios sobre la constitucionalidad de sus actos.

En la Exposición de Motivos que dio lugar a esta importante reforma constitucional, el titular del Poder Ejecutivo Federal expresó lo siguiente:

> "Una de las demandas de nuestros días es la de arribar a un renovado federalismo. Ello hace indispensable encontrar las vías adecuadas para solucionar las controversias que en su pleno ejercicio pueda suscitar. Por este motivo se propone la modificación del artículo 105, a fin de prever en su fracción I las bases generales de un nuevo modelo para la solución de las controversias sobre la constitucionalidad de actos que surjan entre la Federación y un Estado o el Distrito Federal; la Federación y un Municipio; el Poder Ejecutivo y el Congreso de la Unión; aquél y cualquiera de las Cámaras de éste o, en su caso, la Comisión Permanente, sea como órganos federales o del Distrito Federal; dos Estados; un Estado y el Distrito Federal; el Distrito Federal y un Municipio; dos Municipios de diversos Estados; dos Poderes de un mismo Estado; un Estado y uno de sus Municipios; y dos órganos del Distrito Federal o dos Municipios de un mismo Estado. Con la modificación propuesta, cuando alguno de los órganos mencionados en el párrafo anterior estime vulnerada su competencia por actos concretos de autoridad o por disposiciones generales provenientes de otro de esos órganos, podrá ejercitar las acciones necesarias para plantear a la Suprema Corte la anulación del acto o disposición general".

Esta motivación fue homologada en la Exposición de Motivos de la Iniciativa de la *Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Federal*, en la que el propio titular del Poder Ejecutivo Federal manifestó lo siguiente:

> "…las nuevas atribuciones implican que la Suprema Corte de Justicia pueda llegar a determinar las competencias que correspondan a los tres niveles de gobierno que caracterizan a nuestro sistema federal, en tanto existe la posibilidad de que aquellos poderes u órganos que estimen que una de sus atribuciones fue indebidamente invadida o restringida por la actuación de otros, puedan plantear la respectiva controversia ante la Suprema Corte a fin de que la misma determina a cuál de ellos debe corresponder. Si el deseo y aspiración de todos los mexicanos se dirige a lograr una sociedad en la que impere el derecho y se reconozca y admita la pluralidad y diversidad de opinión de sus integrantes, los procedimientos previstos en el artículo 105 constitucional constituyen un importante elemento para lograrlo. En este sentido, cuando un órgano cuenta con los procedimientos para impugnar un acto o norma emitido por otro órgano, se da la posibilidad de que los conflictos entre ellos encuentren una vía jurídica de solución y, por ende, que se mantenga la paz social. La propia dinámica de las relaciones políticas encuentra en muchas ocasiones situaciones cuya resolución puede llegar a rebasar los marcos de la institucionalidad, de ahí que sea importante contar con procedimientos mediante los cuales resulte factible resolverlos jurídicamente".

De acuerdo con estas breves consideraciones que derivan tanto del nuevo texto del artículo 105 constitucional como de las razones que motivaron su modificación, resulta indudable que uno de los principios del orden político-jurídico a nivel nacional, es la conservación del debida orden de competencias entre los tres niveles de gobierno: Federación, Estados y Municipios, así como que cuando dicho orden se ve alterado por una invasión de competencias entre un nivel y otro, es procedente acudir a la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en el ejercicio de una acción de controversia constitucional, para que el más alto tribunal de la República, determine y precise el orden de competencias transgredido, a fin de conservar el equilibrio y la paz sociales.

En el presente caso, con los actos que se cuestionan en este demanda, el Ayuntamiento del Municipio de Puebla, el presidente Municipal de Puebla y el Director General de Obras Públicas de dicho Ayuntamiento, han infringido y continúan en su actitud infractora, el principio de competencias que el orden jurídico del Estado de Puebla establece en cuanto a las facultades, por una parte de los Poderes Legislativo y Ejecutivo de la Entidad, y por otra, se han colocado en una situación de ilegalidad al desobedecer los mandatos de la legislación local y de la propia Constitución del Estado Libre y Soberano de Puebla.

Con esta actitud, los demandados, infringen de primera intención, el artículo 16 de la Constitución General de la República, que establece y consigna de manera fundamental el principio de legalidad consistente en que todo acto de autoridad debe provenir de un principio legalmente establecido de facultades y atribuciones consignadas de manera expresa en los mandatos legales relativos.

Así también, se infringe por los demandados el mandato de los artículos 26 y 41 de la propia Constitución General de la República, ya que desconocen el sistema legal de planeación y no se ajustan en sus actos al régimen interior del Estado de Puebla establecido en su Constitución y en la legislación aplicable al caso.

En efecto, ya se ha expresado en el Capítulo de Hechos de esta demanda, el origen y la evolución del Programa de Desarrollo Regional Angelópolis, mismo que encuentra su fundamento en la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Puebla, y en las Leyes Orgánicas Municipal, de Desarrollo Urbano, y de Planeación de dicha entidad.

En estos ordenamientos que sirvieron de base legal para la autorización y aprobación del Programa de Desarrollo Regional Angelópolis antes citado, se consignan de manera clara las competencias de los niveles de gobierno de la entidad, es decir, por una parte, las facultades del Poder Legislativo del Estado, por otra la del Poder Ejecutivo Estatal, y por una tercera, la de los Ayuntamientos.

En la especie, actualmente los demandados desconocen este orden de competencias y con sus actos están permanentemente invadiendo la órbita de competencia de los Poderes Legislativo y Ejecutivo Estatales.

Procede hacer un análisis somero de este orden de facultades, para demostrar la ilegalidad de los actos imputados a los demandados.

La Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Puebla, establece como facultades del Congreso del Estado, en la fracción I del artículo 57, el expedir los decretos que sean necesarios para el buen gobierno del Estado y el constante mejoramiento económico, social y cultural del pueblo.

Por otra parte, en los artículos 107 y 108, dispone que el poder público del Estado y los Ayuntamientos tienen el deber de promover el desarrollo económico y social de sus habitantes, por lo que para ello su actividad será programada, así como que la ley reglamentará y fijará las facultades de los funcionarios en materia de planeación, formación de programas y presupuestos, ejecución de objetivos, supervisión, evaluación e información, así como la coordiNaciónde los sectores público, social y privado del Estado.

Al tenor de estas facultades, el Congreso del Estado, previo el cumplimiento de las disposiciones relativas establecidas entre otros ordenamientos del Estado de Puebla, en la Ley de Desarrollo Urbano, en la Ley de Planeación, en la *Ley Orgánica Municipal* y en la Ley de Aguas y Saneamiento, aprobó el Programa de Desarrollo Regional Angelópolis, mismo que fue publicado en el Periódico Oficial del Estado y en otros medios de comunicación, por lo que dicho programa resultaba obligatorio tanto para las autoridades estatales como para los municipios comprendidos en dicho programa, entre los que se encuentra el Municipio de Puebla.

A este respecto, debe decirse que de conformidad con el artículo 40, fracción I de la *Ley Orgánica Municipal* del Estado, es obligación de los ayuntamientos cumplir y hacer cumplir, en la parte que les corresponda, las leyes, decretos y disposiciones del Estado.

Consecuentemente, si como sucede en los hechos que motivan la presentación de esta demanda, el Ayuntamiento y autoridades municipales del Municipio de Puebla, pretenden desconocer y no sujetarse al Programa de Desarrollo Regional Angelópolis, que fue elaborado, aprobado e instrumentado en los términos de la legislación estatal, y autorizado expresamente por el Congreso del Estado, es

indudable, que dichas autoridades municipales están infringiendo el principio de legalidad de que se ha hecho referencia, por lo que sus actuaciones al respecto deben ser invalidadas.

En otro aspecto, con los actos que se les imputan, las autoridades municipales, están infringiendo también, el principio competencial de referencia, consignado de manera expresa en los artículos 2, 3, 4, 7, 8 fracción I, 10 fracción IX, 15 fracciones IV y V incisos a) y b), 17, 18, 19, 25, 26 y de manera especial en los artículos 36 y 37 de la Ley de Desarrollo Urbano del Estado de Puebla.

Para su mejor entendimiento, se transcriben las partes conducentes de dichos numerales:

> "Art. 2°.- La presente Ley tiene por objeto: . . .vi.- La promoción de obras y servicios públicos fundamentales.
>
> Art. 3°.-Los objetivos indicados en el artículo anterior se lograrán mediante: I.- La elaboración y ejecución de los planes o programas de desarrollo, en coordinación con el Plan Nacional. . .V.- La coordinación de las actividades estatales y municipales con las federales que tengan campo de realización en nuestro Estado; VI.-Medidas que eviten la realización de obras que no se ajusten a un plan o programa de desarrollo. . .IX.- La prestación a los habitantes de la entidad de: los mejores servicios de transporte público, óptima organización y características del sistema de transporte de personas y bienes; correcto uso de la vía pública; instalaciones subterráneas conforme a la más adelantada técnica y los más adecuados sistemas de vialidad. . .XIX.- La promoción de desarrollo socioeconómico de las zonas urbanas y rurales, para obtener el mejoramiento de las condiciones de vida de los habitantes del Estado de Puebla;
>
> Art. 4°.- La ejecución de esta ley corresponde al Ejecutivo del Estado y a los Ayuntamientos, los que ejercerán sus funciones de manera concurrente, en el ámbito de sus respectivas competencias. El Ejecutivo del Estado ejercerá las atribuciones que esta ley le

señale por sí o por conducto de la Secretaría de Asentamientos Humanos y Obras Públicas.

Art. 7°.- El Gobernador del Estado y los Ayuntamientos en sus respectivas jurisdicciones, son las autoridades competentes para planear y ordenar las provisiones, reservas, destinos y usos de los elementos del territorio del Estado y para coordinar el desarrollo de los asentamientos humanos y centros de población en el mismo.

Art. 8°.- El Gobernador del Estado tendrá las siguientes atribuciones: I.- Elaborar, evaluar, revisar, aprobar y ejecutar los planes o programas enunciados en las fracciones I, III, IV y V inciso a) del artículo 15 de esta ley y los parciales y sectoriales que se deriven de los mismos. . .

Art. 10.- Son atribuciones de los Ayuntamientos: I.- Formular, aprobar y administrar los planes o programas municipales de desarrollo urbano, aplicables a los centros de población ubicados dentro del territorio municipal correspondiente. . . VII.- Participar en los términos que establezcan las declaratorias de conurbación en la planeación y regulación de las zonas conurbadas; VIII.- Celebrar con la Federación, las entidades federativas o con otros ayuntamientos, los convenios que apoyen los objetivos y finalidades propuestos en los planes que se realicen dentro de su jurisdicción; IX.-Coadyuvar en la ejecución de los diversos planes y programas de desarrollo urbano. . .

Art. 15.- La ordenación y regulación de los asentamientos humanos en el Estado se efectuará a través de. . . IV.- Los planes o programas que ordenen y regulen las zonas conurbadas dentro del territorio del Estado; V.- Además de los planes o programas anteriores se podrán elaborar los siguientes que son derivaciones o modalidades de aquellos: a) los planes o programas regionales en los que participe el Estado en los términos del convenio que para tal efecto se celebre; b) los planes o programas subregionales que establezcan la acción coordinada de varios municipios;

Art. 17.- Los planes o programas de desarrollo se integran, entre otros elementos: I.- Con los estudios sobre la realidad estatal

y municipal analizando sus necesidades, recursos y problemas; II.- Con el establecimiento de los objetivos y metas específicas a corto, mediano y largo plazo para conservar o transformar esa realidad y adoptar las soluciones que procedan; III.- Con el planteamiento de las posibles prioridades y la determinación de los medios técnicos, económicos y políticos para alcanzar los objetivos deseados.

Art. 18.- Dentro del plan o programa estatal se considerará la posible creación de zonas de conurbación y la formulación de los planes o programas respectivos; en la elaboración de estos planes o programas participarán, necesariamente, los ayuntamientos de los Municipios que comprenden cada plan o programa. La ejecución corresponderá al Ejecutivo del Estado, en coordiNacióncon los ayuntamientos y con los organismos que estime necesarios.

Art. 19.- Cada plan o programa de desarrollo contendrá:. . . II.- Las estipulaciones relativas a los actos que tengan que realizar el Ejecutivo del Estado o los ayuntamientos, acerca de los convenios que deban celebrar con la Federación, entidades federativas o cualquier organismo o dependencia oficial o paraestatal con los particulares.

Art. 25.- Una vez evaluado un plan o programa de desarrollo urbano, se someterá a la aprobación del Ejecutivo estatal o del ayuntamiento respectivo, dentro del ámbito de su competencia.

Art. 26.- Aprobado el plan o programa de desarrollo urbano el Gobernador mandará hacer en forma abreviada, la publicación respectiva en el Periódico Oficial, y en aquellos que estime de mayor circulación en el Estado y ordenará la inscripción correspondiente en el Registro Público de la Propiedad. Cada ayuntamiento podrá publicar el plan o programa respectivo, en un periódico de los de mayor circulación en el municipio y procurará la pronta inscripción del plan o programa en el Registro Público de la Propiedad.

Art. 36.- Los planes que sean aprobados, publicados e inscritos en el Registro Público de la Propiedad como lo establece esta ley, serán obligatorios para los particulares y para las autoridades correspondientes.

> Art. 37.- Los planes o programas previstos en esta ley, podrán ser cancelados o modificados cuando concurran alguna o algunas de las siguientes circunstancias: I.-Que exista una variación substancial en las condiciones y circunstancias que le dieron origen, II.- Que sobrevengan cambios insuperables por condiciones que no existían o políticos que los vuelvan irrealizables u onerosos para la comunidad; III.-Que surjan alternativas más favorables por condiciones que no existían en el momento de ser aprobados, o por nuevas técnicas que permitan una realización más satisfactoria de sus objetivos".

En el presente caso, según se acreditará durante la secuela procesal de esta controversia constitucional, se dio cumplimiento puntual a todos y cada uno de los dispositivos transcritos de la Ley de Desarrollo Urbano del Estado de Puebla, para la formulación y aprobación del Programa de Desarrollo Regional Angelópolis, programa que resultaba y resulta obligatorio para todas las autoridades del Estado de Puebla, tanto las del Poder Legislativo y Ejecutivo como de los municipios involucrados.

Debe destacarse, que en el programa se establecieron de manera clara, los índices de competencias, y que en los términos de ley, le corresponde al Ejecutivo del Estado la ejecución de dicho programa.

También se pone de relieve, que el Ayuntamiento del Municipio de Puebla, dio su aprobación y convino de manera expresa en relación con dicho programa y con las obligaciones que le derivan del mismo.

Por ende, no puede, como ahora sostiene, pretender desconocer dicho programa, y pretender invadir las facultades que legalmente le corresponden al Poder Ejecutivo del Estado en relación con el mismo.

Consecuentemente, los actos que se les imputan a los demandados, resultan ilegales y así deben ser declarados, por no respetar los niveles de competencia que en la especie consignan de manera clara las leyes vigentes en el Estado de Puebla.

Sobre este particular, cabe hacer notar que de conformidad con la *Ley Orgánica Municipal*, según se ha dicho con anterioridad, en los términos de la fracción I del artículo 40, los ayuntamientos tienen la obligación de cumplir y hacer cumplir las disposiciones del Estado.

Pero aún más, la pretensión de las autoridades municipales demandadas, desconociendo los convenios que expresamente aprobaron y que merecieron además la autorización del Ejecutivo y del Congreso del Estado, resulta igualmente violatoria del mandato expreso del artículo 110 de la citada *Ley Orgánica Municipal*, numeral que establece que los ayuntamientos están obligados a cumplir los convenios o contratos celebrados por anteriores administraciones, cuando estos convenios se hubieren autorizado por el Ejecutivo y por el Congreso.

Dicho precepto, por su importancia, se transcribe a continuación:

> "Art. 110.- Los ayuntamientos y las juntas auxiliares están obligados a cumplir los contratos celebrados por anteriores administraciones, si hubieren sido autorizados por el Ejecutivo y aprobados por el Congreso, así como a continuar las obras públicas iniciadas por sus antecesores que sean de positivo beneficio para la colectividad".

Por todos los razonamientos anteriores, debe declararse la invalidez de los actos que se imputan a los órganos municipales cuestionados, y en la sentencia que se pronuncie en esta controversia constitucional, dictarse las medidas pertinentes para evitar que dichas autoridades municipales continúen infringiendo las leyes del Estado de Puebla, contrariando de manera abierta los principios competenciales que han quedado enunciados y referidos en los razonamientos que se contienen en este apartado.

Segundo.- Los actos que se imputan a las autoridades municipales, infringen de igual manera el artículo 16 de la Constitución General de la República en mérito de los siguientes argumentos:

De conformidad con la fracción XIII del citado artículo 40 de la *Ley Orgánica Municipal* del Estado de Puebla, los ayuntamientos están facultados para establecer las bases sobre las cuales el presidente Municipal pueda celebrar contratos, aprobarlos una vez celebrados y someterlos a la autorización del Ejecutivo y a la aprobación del Congreso

cuando la duración de esos contratos excediere del período del ejercicio del ayuntamiento.

Por otra parte, el artículo 88 de la propia ley, dispone que los servicios públicos a cargo de los ayuntamientos serán prestados por éstos con el concurso del Estado, cuando así lo determine la ley y fuere necesario, consignando el mismo ordenamiento en su artículo 89, que los municipios, previo acuerdo entre sus ayuntamientos y con sujeción a la ley, podrán coordinarse y asociarse para la más eficaz prestación de los servicios públicos.

Esto último, deriva de manera clara, del imperativo contenido en el último párrafo de la fracción III del artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y de lo dispuesto en la fracción II del artículo 104 de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Puebla.

En la especie, según se ha sostenido de manera reiterada en esta demanda, el Municipio de Puebla, según autorización expresa del Cabildo de su ayuntamiento y por actuación del presidente Municipal, celebró un convenio con el Ejecutivo del Estado y de manera correlacionada con otros trece municipios de la entidad, lo que fue aprobado por el Congreso del Estado, para la formulación y ejecución del Programa de Desarrollo Regional Angelópolis, que comprende, entre otros subprogramas importantes, los relativos a la vialidad y al servicio de agua potable y alcantarillado.

Si bien este convenio fue celebrado por el ayuntamiento anterior al que ahora ejerce el actual presidente Municipal, fue un convenio que se otorgó con el cumplimiento de todos los requisitos establecidos al respecto por la Constitución del Estado, la *Ley Orgánica Municipal*, la *Ley de Planeación* y la *Ley de Desarrollo Urbano del Estado de Puebla.*

En consecuencia, es un convenio o contrato de carácter obligatorio, que no puede ser desconocido ni pretender eludir su cumplimiento, por parte de la actual administración municipal, pues constituye la base del Programa de Desarrollo Regional Angelópolis, de carácter obligatorio, en los términos de las leyes relativas, y por ende tampoco puede ser desconocido por la actual administración del Municipio, ya que se lo

prohíbe de manera categórica, como antes se ha dicho, el artículo 110 de la *Ley Orgánica Municipal del Estado.*

Por tales motivos, debe igualmente declararse la invalidez de los actos que se reclaman de los órganos municipales demandados, como así se solicita en esta demanda.

Tercero.- Es también motivo de violación del artículo 16 de la Constitución General de la República, así como de los artículos 26, 41 y 115 fracción III de la propia Carta Fundamental, la actuación de los órganos municipales controvertidos, en atención a lo siguiente:

Dentro de un riguroso orden legal de competencias, el gobierno municipal debe ajustarse a los mandatos de la Constitución General de la República y al régimen jurídico interior del Estado en el que se encuentre ubicado.

En el caso, el Ayuntamiento del Municipio de Puebla, su presidente Municipal y su Director General de Obras Públicas, desconocen con sus actos la validez y obligatoriedad del Programa de Desarrollo Regional Angelópolis que fue elaborado y autorizado, además de lo previsto en los ordenamientos locales ya comentados, en lo mandado por la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en su artículo 26 y en lo regulado por la ley reglamentaria de dicho precepto constitucional en el ámbito local del Estado de Puebla, o sea la *Ley de Planeación para el Desarrollo del Estado de Puebla.*

Sobre el particular, cabe argumentar que el artículo 26 de la Constitución General de la República, establece que el desarrollo nacional debe basarse en un sistema de planeación democrática, sistema de planeación que debe corresponder a los tres niveles de gobierno: el Federal, el Estatal y el Municipal.

Dicho precepto, dice textualmente en su primer párrafo:

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

Por su parte, la *Ley Reglamentaria* de dicho precepto constitucional en el ámbito territorial del Estado Libre y Soberano de Puebla, es decir, la citada Ley de Planeación para el Desarrollo del Estado de Puebla, regula de manera específica los aspectos de la planeación en dicha entidad.

Por su atingencia al caso, se transcriben algunos de sus preceptos que son conducentes a la materia de esta controversia constitucional:

> "Art. 1°.- Las disposiciones de esta ley son de orden público e interés social y tienen por objeto establecer: . . .III.- Las bases para que el Ejecutivo coordine sus actividades de planeación con los municipios de la entidad de acuerdo a la legislación aplicable.
>
> Art. 9.- Los elementos de instrumentación del sistema estatal de planeación democrática serán los siguientes: . . .III.- Programas regionales y especiales. . .
>
> Art. 26.- Los programas regionales desarrollan equilibradamente áreas geográficas determinadas de acuerdo con su potencial en recursos y necesidades.
>
> Art. 27.- Una vez determinada la vigencia de los planes y programas, serán obligatorios para el Estado y aquellas dependencias a quienes corresponda su ejecución.
>
> Art. 29.- La etapa de instrumentación se llevará a cabo mediante cuatro vertientes: I.- Obligación, II.- Coordinación, III.- Concertación, IV.- Inducción.
>
> Art. 30.-Para efectos del artículo anterior se definen las vertientes: I.- Obligación. - Aplicable a la administración pública con las modalidades propias a la distinta naturaleza de las dependencias que la integran. Se establece el principio de comprometer al sector público a ser fiel ejecutor de lo planeado. II.-Coordinación. - Convenios y acuerdos que incorporan las acciones en materia de la intervención que la Federación realice con el Gobierno estatal, y a través de éste con los municipios. . .
>
> Art. 31.- El Ejecutivo Estatal podrá convenir con los gobiernos municipales: I.-Su participación en la planeación estatal, mediante la prestación de las propuestas que estimen pertinentes; II.- Los procedimientos de coordinación entre los gobiernos estatal

> y municipales que coadyuven al desarrollo integral y a su congruencia con la planeación nacional, y al mismo tiempo promuevan la participación de los sectores de la sociedad; III.- Los lineamientos de las acciones que deben realizarse en los municipios, y que competen a ambos órdenes de gobierno; IV.- La ejecución de las acciones que deban realizarse en los municipios, y que competen a ambos órdenes de gobierno.
>
> Art. 32.- Para efectos del artículo 30 fracción III, se celebrarán contratos o convenios de cumplimiento obligatorio para las partes que los celebren, siendo éstas el Ejecutivo Estatal y las representaciones de los grupos sociales o particulares interesados. Se establecerán las sanciones que se deriven de su incumplimiento a fin de asegurar el interés general y garantizar su ejecución en tiempo y forma".

Se reitera, en el caso, se dio cumplimiento cabal a lo establecido en los numerales transcritos de la Ley de Planeación invocada, pues para la formulación del Programa Regional de Desarrollo Angelópolis, que comprende la prestación de servicios indispensables en catorce municipios de la entidad, se tomaron en cuenta las propuestas de los catorce ayuntamientos, los que a través de sus cabildos, aprobaron y convinieron la formulación de dicho programa, en el cual se encuentran establecidas de manera clara las órbitas de competencia de los ayuntamientos y del gobierno del Estado, debiendo ponerse de relieve para el caso, que se consideró que el mejor camino ejecutivo de dicho programa, sería mediante el otorgamiento de un fideicomiso en el que el Comité Técnico dispondría de los recursos pata el desarrollo del programa.

Actualmente, los órganos municipales cuestionados, pretenden desconocer tanto la elaboración, como los efectos y la ejecución de dicho programa cuya instrumentación obedece al régimen interior de conformidad al marco jurídico vigente en la entidad poblana, por lo que son sus actos, dichos órganos municipales infringen los principios y mandatos constitucionales a que antes se ha hecho mérito.

Debe insistirse, que una administración municipal, no puede desconocer ni negarse a cumplir los convenios o contratos celebrados por administraciones anteriores, cuando, como sucede en el caso, por aprobación del cabildo del H. Ayuntamiento del Municipio de Puebla, el presidente Municipal celebró el convenio o contrato que dio motivo al Programa de referencia, con la expresa aprobación también del Poder Ejecutivo y del Poder Legislativo del Estado.

Así también, tampoco se puede pretender, como ahora se sostiene por los órganos municipales cuestionados, que se cancele un fideicomiso, que fue constituido de manera irrevocable y autorizado expresamente por el Congreso del Estado, ni menos sostener que las obligaciones deben ser canceladas y se les deben devolver fondos que forman parte indivisible de un programa regional, de orden intermunicipal, que fue concedido e instrumentado para el beneficio de catorce municipios del Estado de Puebla, pues el incumplimiento de uno solo de los municipios no puede legalmente afectar la naturaleza jurídica del programa, que se repite, se formuló de acuerdo con la Constitución General de la República, la Constitución Política del Estado, la *Ley Orgánica Municipal*, la *Ley de Desarrollo Urbano* y la *Ley de Planeación del Estado de Puebla.*

Estos razonamientos conducen, de igual manera, a concluir que los actos que se imputan a los órganos municipales demandados, están afectados de invalidez y así debe ser declarado en la sentencia que se pronuncie en esta controversia constitucional.

Cuarto.- Es también motivo de invalidez la actuación de los órganos municipales demandados, el pretender invadir la competencia del Poder Ejecutivo del Estado, en cuanto al régimen jurídico regulatorio del Sistema Operador de los Servicios de Agua Potable y Alcantarillado del Municipio de Puebla.

En efecto, ya se expresó en los Capítulos de Actos Demandados y de Hechos, que el presidente Municipal de Puebla, según su carta del 6 de agosto último, que solamente constituye una reiteración de sus constantes impugnaciones al respecto, pretende desconocer la estructura

y las facultades que se confieren por la ley o decreto relativo al Sistema Operador de Agua Potable mencionado.

Sobre este aspecto, cabe hacer referencia a los artículos 5°, 26, 27 y 28 de la *Ley de Aguas y Saneamiento del Estado de Puebla*, y a los artículos conducentes del decreto del Congreso del Estado por el cual se creó dicho organismo descentralizado, y posteriormente se reformó, en cuanto a la estructura del Consejo como suprema autoridad de dicho organismo.

La mencionada *Ley de Aguas y Saneamiento*, en sus artículos 5°, 26, 27 y 28 establece lo siguiente:

> "Art. 5°.- Los municipios, con el concurso del Estado si este fuese necesario, por conducto de sus órganos administrativos en forma directa o a través de organismos desconcentrados o descentralizados, prestarán los servicios de agua potable y alcantarillado y los necesarios para el tratamiento de aguas residuales, sulfhídricas o salinas. Para efectos de esta ley son autoridades competentes en materia de agua y saneamiento: I.- Los ayuntamientos de los municipios del Estado, cuando presten directamente los servicios a que esta ley se refiere; II.- La Comisión Estatal de Agua y Saneamiento; III.- Los organismos operadores de los servicios de agua potable y alcantarillado, que podrán ser: regionales, de zonas conurbadas, de localidades o municipales. . .
>
> Art. 26.- Los organismos operadores a que se refiere la fracción III del artículo 5° de esta ley, deberán constituirse por acuerdo de Cabildo del ayuntamiento respectivo y por decreto del H. Congreso del Estado, con el carácter de organismos públicos descentralizados o desconcentrados y se regirán en cuanto a su organización y funcionamiento por lo establecido en esta ley y su reglamento, así como por su decreto de creación.
>
> Art. 27.- Cada organismo operador contará con un Consejo Directivo, el cual será la suprema autoridad del mismo.
>
> Art. 28.- En el decreto de creación del organismo operador, se señalará el número y la forma de nombramiento de los miembros

> del Consejo Directivo, así como las obligaciones, derechos y atribuciones generales y particulares de los mismos".

Con apoyo en dicho ordenamiento, y previa aprobación del Cabildo del Municipio de Puebla del 12 de noviembre de 1984, el Congreso del Estado, por decreto del 27 de diciembre de 1984, publicado en el Periódico Oficial del Estado del día siguiente, creó el organismo público descentralizado denominado "Sistema Operador de los Servicios de Agua Potable y Alcantarillado del Municipio de Puebla" (SOAPAP).

En dicho decreto, en sus artículos sexto, séptimo y octavo, que fueron modificados por reformas del propio Congreso del 15 de diciembre de 1994, se estableció lo siguiente:

> "Artículo sexto.- La administración del sistema corresponderá al Consejo, el cual es la suprema autoridad del organismo.
>
> Artículo séptimo.- El Consejo estará integrado por: I.- Un presidente del Consejo, que será el Gobernador del Estado; II.- Un presidente Ejecutivo, que será el presidente Municipal de Puebla; III.- Un Director General; IV.- Un Secretario; V.- Ocho Vocales que serán: el Director General de Desarrollo Urbano y Ecología del Municipio de Puebla; el Administrador General de la Comisión Estatal de Agua y Saneamiento del Estado; el Director General de Obras Públicas del Ayuntamiento del Municipio de Puebla; y cinco que serán representantes de los distintos sectores de la sociedad. Por cada integrante del Consejo se designará un suplente que asistirá, a falta de aquél, con representación y voto a las sesiones del Consejo.
>
> Artículo octavo.- El Director General, el Secretario y los Vocales serán nombrados y removidos por el presidente del Consejo."

Al respecto, el presidente Municipal a quien le corresponde en la estructura legal del Consejo del SOAPAP el cargo de presidente Ejecutivo, ha pretendido desorbitar las atribuciones que le corresponden al

respecto en los términos legales relativos, e invadir las facultades que corresponden al Gobernador del Estado como presidente de dicho Consejo.

Esta invasión, es indudablemente una infracción a lo preceptuado tanto en los artículos transcritos de la Ley de Aguas y Saneamiento del Estado de Puebla, como del decreto del Congreso del Estado, antes referido, puntualmente por lo que hace a sus artículos transcritos, en lo que toca a la regulación interior del organismo descentralizado de que se ha venido haciendo mención.

Invasión e infracción de competencias que igualmente se invoca en esta demanda, y que motiva la declaración de invalidez de los actos efectuados sobre el particular por el presidente Municipal de Puebla.

Quinto.- Por lo que toca a los actos igualmente cuestionados en esta controversia, consistentes en la invasión de competencias del Poder Ejecutivo del Estado, por el uso indebido del escudo privativo del Gobierno del Estado de Puebla, y del emblema del Programa de Desarrollo Regional Angelópolis, constituyen de manera indudable una violación al artículo 16 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Dicho numeral establece como principio de legalidad, que ningún acto de autoridad puede provenir más que de autoridad competente, que exprese los fundamentos y los motivos que justifican la causa legal del procedimiento.

En el caso, esta invasión se encuentra documentada en la licitación pública, suscrita por el Director General de Obras Públicas del Municipio de Puebla y homologada por el Ayuntamiento de dicho Municipio y su presidente Municipal, debiendo rubricarse, que al usar indebidamente tal escudo y emblema, dichas autoridades municipales no fundan en manera alguna ni motivan las razones por las que utilizan tales símbolos, no obstante que carecen de todo derecho para hacerlo.

El escudo del Gobierno del Estado de Puebla, es exclusivo del Poder Ejecutivo de dicho Estado. El emblema del Programa de Desarrollo Regional Angelópolis, es exclusivo de los actos que se realicen respecto

a dicho Programa por parte del Ejecutivo del Estado, en los términos del fideicomiso tantas veces citado.

Por tanto, resulta indebida y carente de validez la utilización injustificada de dicho escudo y emblema por parte de los organismos municipales cuestionados.

A mayor abundamiento, y por igualdad de razón, se invoca a este respecto, el artículo 111 de la *Ley Orgánica Municipal del Estado de Puebla*, el cual dispone que las autoridades municipales vigilarán el cumplimiento de las leyes sobre el uso de la bandera, escudo e himno nacionales y reportarán a las autoridades competentes al respecto.

Esta obligación, por mayoría de razón les asiste a las autoridades municipales del Estado de Puebla, para vigilar el cumplimiento del uso del escudo y de los emblemas de la entidad, a fin de que su utilización no provoque confusión en cuanto a los actos de autoridad que se ejercen en el territorio poblano. El municipio solamente puede utilizar el escudo que le sea propio, pero no arrogarse sin fundamentos ni autorización, el uso del escudo privativo del Poder Ejecutivo del Estado en toda su correspondencia oficial y el uso del emblema que sólo atañe al Programa de Desarrollo Regional Angelópolis.

Nuevo argumento de invalidez que se invoca, y que motiva su declaración en tal sentido al resolverse en definitiva esta controversia constitucional.

Sexto.- Los demás actos que se cuestionan, así como sus consecuencias de hecho y de derecho, deben ser también invalidados, con la aplicación analógica de la jurisprudencia definida por esa H. Suprema Corte de Justicia de la Nación, en lo tocante a los actos derivados de actos que han sido declarados ilegales por implicar infracciones o violación a los principios consignados en la Constitución General de la República.

Por lo expuesto y fundado,

A Usted C. Presidente De La H. Suprema Corte De Justicia De La Nación, atentamente pedimos se sirva:

Primero. Tenernos por presentes, en tiempo y forma, con la representación que invocamos, interponiendo demanda de controversia constitucional en contra de las autoridades municipales a que se hace referencia en este memorial.

Segundo. Turnar este escrito y sus anexos al Ministro Instructor que corresponda, para los efectos de la admisión de la demanda y sus trámites subsecuentes.

Tercero. Una vez admitida la demanda, ordenar se emplace a los demandados en el domicilio que se indica, para que la contesten dentro del plazo de 30 días hábiles que establece la ley; se tenga por reconocida nuestra representación, por señalado domicilio para oír notificaciones y por autorizadas para recibirlas y presentar promociones a las personas que se indican.

Cuarto. Una vez contestada la demanda o trascurrido el plazo para hacerlo sin que las autoridades municipales enjuiciadas lo hubiesen hecho, señalar fecha para la audiencia de ofrecimiento y desahogo de pruebas;

Quinto. Desahogadas que fueren las probanzas ofrecidas por las partes, y previa la formulación del proyecto que deba someterse a la consideración del Pleno de ese Alto Tribunal, se dicte sentencia en la cual se declare la invalidez de los actos reclamados y se fijen con precisión los alcances y efectos de dicha sentencia.

PROTESTAMOS LO NECESARIO

Heroica Puebla de Zaragoza, a nueve de septiembre de 1996

POR EL PODER EJECUTIVO DEL ESTADO LIBRE Y
SOBERANO DE PUEBLA

LIC. MANUEL BARTLETT DÍAZ
GOBERNADOR CONSTITUCIONAL DEL ESTADO

EL SECRETARIO DE GOBERNACIÓN — EL PROCURADOR GENERAL

LIC. MARIO P. MARÍN TORRES — LIC. CARLOS ALBERTO JULIÁN Y NACER

POR EL CONGRESO DEL ESTADO LIBRE Y SOBERANO DE PUEBLA

CARLOS BARRIENTOS DE LA ROSA
PRESIDENTE DE LA COMISIÓN PERMANENTE

JOSÉ SÁNCHEZ TINOCO
SECRETARIO DE LA COMISIÓN PERMANENTE

ACTOR: H. AYUNTAMIENTO
DEL MUNICIPIO DE PUEBLA, Y OTRO.

XIX. INCIDENTE DE SUSPENSIÓN RELATIVO A LA CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL 51/96

C. PRESIDENTE DE LA H. SUPREMA
CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN
P R E S E N T E .

MANUEL BARTLETT DÍAZ, Gobernador Constitucional del Estado de Puebla, MARIO PLUTARCO MARTÍN TORRES, Secretario de Gobernación de la propia entidad y CARLOS ALBERTO JULIÁN Y NACER, Procurador General de Justicia del Estado, todos en representación del PODER EJECUTIVO DEL ESTADO DE PUEBLA, con la personería que justificamos en los términos de los documentos que exhibimos como (anexos uno, dos y tres), y CARLOS BARRIENTOS DE LA ROSA Y JOSÉ SÁNCHEZ TINOCO, presidente y Secretario respectivamente de la Comisión Permanente del H. Congreso del Estado de Puebla, con la representación del PODER LEGISLATIVO de dicha entidad, personería que justificamos en los términos de los documentos que exhibimos como (anexos números cuatro y cinco), señalando para oír notificaciones el despacho número 100 ubicado en el primer piso del edificio B de la Avenida Insurgentes Sur número 421, Colonia Hipódromo Condesa, de la Ciudad de México, Distrito Federal, autorizado para oírlas, así como para presentar toda clase de papeles y documentos, indistintamente, a los Licenciados CARLOS MANUEL MEZA VIVEROS, JORGE PÉREZ BRAVO, JUAN HOMERO ESPINOZA BAZÁN Y MARIO ARTURO DAZA BUENDÍA, así como a los señores Miguel Athié Lajud y Fritz César Wisseman Picos, compareceremos y con respeto decimos:

Que en legales tiempo y forma y con fundamento en lo dispuesto por los artículos 51, fracción IV, 52, 53 y demás relativos de la *Ley Reglamentaria de las fracciones I y II del artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*, venimos por medio del presente escrito

y en nuestro carácter de autoridades demandadas en la controversia constitucional promovida por el H. Ayuntamiento del Municipio de Puebla, Estado de Puebla, representado por el C. presidente Municipal de Puebla, señor Gabriel Hinojosa Rivero y el C. Síndico Municipal del Municipio de Puebla, señor Marcial Benigno Felipe Campos y Diez, en contra del órgano Ejecutivo del Estado Libre y Soberano de Puebla, y del órgano Legislativo del Estado Libre y Soberano del Estado de Puebla, radicada con el número de expediente 61/96, a interponer RECURSO DE RECLAMACIÓN en contra de la resolución dictada en los autos del incidente de suspensión de fecha veintitrés de septiembre de mil novecientos noventa y seis, por el C. Ministro Instructor, señor licenciado Sergio Salvador Aguirre Anguiano, por cuanto a que concedió la suspensión de los actos reclamados solicitada por la parte actora, toda vez que nos causa los agravios que en el capítulo correspondiente de este ocurso se expresan.

Para los efectos conducentes a continuación se transcribe la resolución recurrida:

"México, Distrito Federal a veintitrés de septiembre de mil novecientos noventa y seis.

Con la copia certificada del escrito de fecha nueve de septiembre del año en curso, suscrito por los señores Gabriel Hinojosa Rivero y Marcial Benigno Felipe Campos y Diez, en su carácter, respectivamente de presidente Municipal y Síndico Segundo del Ayuntamiento de Puebla, Estado del mismo nombre, Que obra en el expediente principal de esta controversia constitucional, y que como está ordenado en proveído de esta fecha, cuya copia autorizada deberá agregarse a este cuaderno, fórmese y regístrese en el incidente de suspensión respectivo. Ahora bien, con fundamento en lo dispuesto por los artículos 14, 15 y 17 de la *Ley Reglamentaria de las fracciones I y II del artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*, se concede la suspensión solicitada de los actos reclamados consistentes en: la aplicación del decreto publicado en el Periódico Oficial del Estado el dos de agosto de 1996, por virtud del

cual el congreso del Estado autorizó al SOAPAP y al Ejecutivo Local para contratar y garantizar respectivamente, los financiamientos del Banco Nacional de Obras y Servicios Públicos, sociedad nacional de crédito, Institución de Banca de Desarrollo, para el efecto de que se ordené que el SOAPAP, no pueda contratar los dos créditos citados en el artículo 1° de dicho decreto, ni como en su caso disponer de los importes a que se refieren dichos créditos, en razón de que el decreto cuya suspensión se pretende no es una norma de carácter general, sino individualizado, ni se advierte que a través de su paralización se ponga en riesgo la seguridad o economía nacionales, las instituciones fundamentales del orden jurídico mexicano, o se pueda afectar gravemente a la sociedad, en términos de lo dispuesto por el artículo 15 de la ley de la Materia. En efecto, el decreto cuya aplicación se cuestiona, autoriza al Sistema Operador de los Servicios de Agua Potable y Alcantarillado del Municipio de Puebla (SOAPAP), a contratar y garantizar financiamientos ante BANOBRAS, para la ejecución del "Proyecto Integral de Agua Potable Drenaje y Saneamiento de la Zona Metropolitana de la Ciudad de Puebla", sin embargo, el objetivo de ese decreto no es, propiamente, el medio para lograr la ejecución del mencionado proyecto, ni mucho menos los fines para los que fue creado el organismo citado sino la obtención de dos líneas de crédito que aporten, apoyo financiero a la ejecución del mencionado proyecto, según se corrobora con las razones que se dan en el considerando del decreto y en el artículo 1° del mismo. Por lo anterior, y toda vez que con lo expuesto en el escrito de demanda, aún no se lleva a cabo la ejecución del referido decreto, procede conceder la suspensión solicitada, para el efecto de que las cosas se mantengan en el Estado que actualmente guardan, es decir para que se suspenda la aplicación del decreto hasta que se dicte sentencia definitiva en la presente controversia, ya que no se advierte una extrema urgencia en contratar los créditos, ni la paralización absoluta de las obras de beneficio colectivo que se mencionan en el proyecto, por lo que no se advierte que con el otorgamiento de la medida solicitada, se cause una afectación grave a la sociedad. Notifíquese; haciéndolo por medio de oficio a los promoventes.

Lo proveyó y firma el Ministro de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, licenciado Sergio Salvador Aguirre Anguiano, en su carácter de instructor designado para conocer del presente asunto. Doy fe. . .”

Previamente a expresar los agravios correspondientes, nuestra parte considera pertinente narrar los siguientes:

Antecedentes

1.- Los artículos 5°, 26, 27 y 28 de la Ley de Aguas y Saneamiento del Estado de Puebla, establecen lo siguiente:

Art. 5°.- Los municipios, con el concurso del Estado si este fuese necesario, por conducto de sus órganos administrativos en forma directa o a través de organismos desconcentrados o descentralizados, prestarán los servicios de agua potable y alcantarillado y los necesarios para el tratamiento de aguas residuales, sulfhídricas o salinas. Para efectos de esta ley son autoridades competentes en materia de agua y saneamiento: I.-Los ayuntamientos de los municipios del Estado, cuando presten directamente los servicios a que esta ley se refiere; II.- La Comisión Estatal de Agua y Saneamiento; III.- Los organismos operadores de los servicios de agua potable y alcantarillado, que podrán ser: regionales, de zonas conurbadas, de localidades o municipales.

Art. 26.-Los organismos operadores a que se refiere la fracción III del artículo 5° de esta ley, deberán constituirse por acuerdo de Cabildo del ayuntamiento respectivo y por decreto del H. Congreso del Estado, con el carácter de organismos públicos descentralizados o desconcentrados y se regirán en cuanto a su organización y funcionamiento por lo establecido en esta ley y su reglamento, así como por su decreto de creación.

Art. 27.- Cada organismo operador contará con un Consejo Directivo, el cual será la suprema autoridad del mismo.

Art. 28.- En el decreto de creación del organismo operador, se señalará en número y la forma de nombramiento de los miembros del Consejo Directivo, así como las obligaciones, derechos y atribuciones generales y particulares de los mismos."

2.- Con apoyo en la *Ley de Aguas y Saneamiento del Estado de Puebla*, y previa aprobación del Cabildo del Municipio de Puebla del 12 de noviembre de 1984, el Congreso del Estado, por decreto del 27 de diciembre de 1984, publicado en el *Periódico Oficial del Estado* del día siguiente, creó el organismo público descentralizado denominado "Sistema Operador de los Servicios de Agua Potable y Alcantarillado del Municipio de Puebla" (SOAPAP)

En dicho decreto, en sus artículos 1°, 2°, 3°, 4° y 5°, modificados por reformas del propio Congreso del quince de diciembre de mil novecientos noventa y cuatro, se estableció lo siguiente:

"Artículo Primero.- Para el cumplimiento de los objetivos a que se refiere ´peste ordenamiento se crea la persona jurídica denominada "Sistema Operador de los Servicios de Agua Potable y Alcantarillado del Municipio de Puebla", como un Organismo Público Descentralizado de la Administración Pública del Municipio de Puebla, con personalidad jurídica y patrimonio propios.

Artículo Segundo.- El Sistema Operador de los Servicios de Agua potable y Alcantarillado del Municipio de Puebla, tendrá su domicilio en esta Ciudad de Puebla.

Artículo Tercero.- El Sistema tiene por objeto:

I.- La planeación, programación, estudio y proyección, aprobación, conservación, mantenimiento, ampliación y rehabilitación, administración y operación de obras y sistemas de agua potable, drenaje, alcantarillado y saneamiento de aguas residuales y el reuso de las mismas, así

como el tratamiento de aguas sulfhídricas o salinas y su reuso respectivo y en general la prestación o concesión de servicios, conforme lo establezcan las disposiciones aplicables.

II.- Recaudar y administrar los ingresos y recursos financieros del Sistema, de conformidad con los ordenamientos vigentes, los Convenios y sus anexos que celebre con otras entidades y dependencias administrativas.

Para tal efecto, las autoridades del Sistema que ejerzan facultades hacendarias, se considerarán Autoridades Fiscales Municipales.

III.- Actualizar las contribuciones y productos por los servicios que presta, conforme a la Ley de la materia, así como emitir las tarifas que cobrarán los concesionarios a los usuarios por la prestación de los servicios.

IV.- Imponer sanciones por violación a las disposiciones fiscales y administrativas, cuya aplicación corresponde al Sistema.

V.- Ejercer la facultad económico-coactiva para el cobro de las contribuciones y sus accesorios, productos y aprovechamientos.

VI.- Celebrar Convenios de Colaboración y Coordinación para la prestación de servicios, de conformidad con los ordenamientos aplicable.

VII.- Mejorar los sistemas de Captación, Conducción, Tratamiento de Aguas Residuales y el reuso de las mismas, así como disponer de los subproductos que se generen, evitando o controlando la contaminación del agua.

VIII.- La adquisición, utilización o aprovechamiento por vías de derecho público o privado de obras hidráulicas de propiedad privada, cuando se requieran para la eficiente prestación del Servicio Público de Distribución de Agua Potable, Drenaje y Alcantarillado, Saneamiento o Reuso establecido o por establecer.

IX.- La adquisición de los bienes inmuebles o muebles que se incorporen al patrimonio del Sistema, así como declarar los casos en que dichos bienes se equipararán a los del dominio público municipal, por destinarse a un servicio público.

X.- La planeación, programación, presupuestación, contratación y en general la realización de todos los actos tendientes a la ejecución de obras públicas por administración directa o por concurso.

XI.- La asesoría a personas físicas o morales respecto a los servicios que presta el Sistema; tratándose de asistencia técnica para obras o sistemas, se estará a los Convenios o Contratos que para tal efecto celebre con dependencias, entidades o particulares, según el caso.

XII.- Emitir los dictámenes técnicos de factibilidad para obras y los Sistemas de Agua Potable, Drenaje, Alcantarillado y Saneamiento de Aguas Residuales, respecto a la construcción de fraccionamientos, lotificación de predios o construcción de obras comprendidas dentro de los planes de desarrollo aplicables.

XIII.- Realizar todas las actividades y actos jurídicos encaminados directa o indirectamente al cumplimiento de sus objetivos.

Artículo Cuarto.- El patrimonio del Sistema se constituye por la universalidad de los derechos y acciones de que es Titular, los cuales pueden valorarse pecuniariamente y que se encuentran destinados a la realización de sus fines.

Formarán parte del patrimonio del Sistema los bienes que por cualquier título le transmitan los particulares, la Federación, el Estado o el Municipio.

Corresponde al Sistema poseer, vigilar, conservar, administrar, otorgar y revocar concesiones o permisos para el uso o aprovechamiento, desincorporar, ejercer actos de dominio, defender en juicio y en general realizar todos los actos relacionados a los bienes que integran su patrimonio.

Los bienes del dominio público del Sistema son inalienables e imprescriptibles, no están sujetos, mientras no varíe su situación jurídica, acción reivindicatoria o de posesión definitiva o provisional.

Ninguna servidumbre pasiva puede imponerse, en términos del derecho común, sobre los bienes del dominio público del Sistema.

ARTÍCULO QUINTO.- Los servicios que presta el sistema para la satisfacción de necesidades colectivas se considerarán públicos y en tal virtud los actos que realice para la ejecución de los mismos se considerarán de utilidad pública e interés social.

ARTÍCULO SEXTO.- La administración del Sistema corresponderá al Consejo, el cual es la suprema autoridad del organismo.

ARTÍCULO DÉCIMO TERCERO.- Son facultades del Consejo.

I.- Formular y ejecutar lo necesario, a efecto de cumplir con los objetivos del Sistema.

II.- Dictar las normas generales y establecer los criterios y políticas que deban orientar las actividades del sistema.

III.- Decidir sobre la inversión de sus recursos, así como establecer las asignaciones en materia de deuda pública directa o contingente del Sistema; llevar el control de ésta, instruyendo al Director General a fin de que informe a las autoridades competentes sobre las amortizaciones de capital y pago de intereses, así como aprobar la programación y negociación de la deuda del Sistema.

IV.- Autorizan al Director General la celebración de contratos y demás actos jurídicos que sean necesarios para el cumplimiento de los objetivos del Sistema.

V.- Autorizar los programas a partir de los cuales deberán integrarse los Proyectos del Presupuesto del Sistema

VI.- Aprobar la actualización de las contribuciones, los productos y otros ingresos por los servicios que presta el Sistema, conforme a los lineamientos que establecen las Leyes de la materia, así como las tarifas que cobrarán los concesionarios a los usuarios por los servicios que presten.

VII.- Emitir los criterios y políticas de operación que el Sistema debe observar, tomando en cuenta su situación financiera, así como sus objetivos y metas.

VIII.- Establecer los criterios de racionalidad, austeridad y disciplina para el ejercicio del presupuesto autorizado.

IX.- Conocer y, en su caso, aprobar los estados financieros y los balances, así como los informes generales y especiales que le presente el Director General.

X.- Aprobar los inventarios de bienes que constituyan el patrimonio del Sistema, así como autorizar al Director General para otorgar la concesión o permiso, o realizar actos de dominio sobre los mismos.

XI.- Participar dentro de sus funciones, en la planeación o prestación de los servicios en zonas conurbadas, conforme lo establezca la declaratoria de conurbación del Ejecutivo Estatal.

XII.- Informar al Cabildo, durante el mes de enero, sobre la administración del Sistema.

XIII.- Aprobar la estructura orgánica, el Reglamento Interior, el Manual de Procedimientos y demás documentos que tiendan a la eficiencia y eficacia de las actividades del Sistema.

XIV.- Las demás necesarias para el funcionamiento y objetivo del Sistema.

3.- Desde el año de mil novecientos noventa y tres, el Gobierno del Estado de Puebla identificó la necesidad de resolver la problemática relativa a la dotación de servicios de agua potable y alcantarillado de la Ciudad de Puebla. En efecto, atendiendo a los diagnósticos y estadísticas que se realizaron, se identificó lo siguiente:

3.1.- Que el 20% (veinte por ciento) de la población no cuenta con agua potable;

3.2.- Que sólo el 20% (veinte por ciento) de la población recibe agua potable de manera continua;

3.3.- Que el 60% (sesenta por ciento) de la población únicamente recibe agua potable de dos a tres días a la semana;

3.4.- Que el 20% (veinte por ciento) de la población no cuenta con alcantarillado;

3.5.- Que el suministro de agua potable tiene una problemática que es derivada de las fugas de la red;

3.6.- Que existe un rezago en la infraestructura de aproximadamente veinte años;

3.7.-Que las descargas de aguas residuales se vierten directamente y sin ningún tratamiento, a los dos ríos que cruzan la Ciudad de Puebla, esto es, el Atoyac y el Alseseca, todo lo cual expone a la población a un grave problema de salud.

4.- La problemática derivada de la deficiencia en la dotación de agua potable y alcantarillado de la Ciudad de Puebla, se contempló por el Gobierno del Estado, tanto en el Plan Maestro de Agua y Alcantarillado de Puebla como en el Programa de Desarrollo Regional Angelópolis. El proyecto contenido en dichos documentos, y en lo relativo al rezago de los servicios de agua potable, tiene como principales objetivos para mejorar las condiciones sanitarias y de vida de la población de la zona metropolitana de Puebla, los siguientes:

4.1.- La rehabilitación y optimización operativa del Sistema de Agua Potable;

4.2.- La ampliación de los servicios de agua potable, alcantarillado y de tratamiento de aguas servidas a las nuevas áreas urbanas de la Ciudad;

4.3.- El fortalecimiento institucional del organismo operador denominado Sistema Operador de los Servicios de Agua Potable y Alcantarillado de Puebla (SOAPAP), y

4.4.- La protección sanitaria y ambiental.

5.- Para los efectos de la ejecución del proyecto contemplado tanto en el Plan Maestro de Agua y Alcantarillado de Puebla, como en el Programa de Desarrollo Regional Angelópolis, se designó al Sistema Operador de los Servicios de Agua Potable y Alcantarillado de Puebla (SOAPAP), al que en términos de la Ley de Aguas y Saneamiento del Estado de Puebla, y del decreto de creación de dicho organismo operador, corresponde prestar los servicios de agua potable y alcantarillado en la Ciudad de Puebla.

6.- En la sesión de la Asamblea Ordinaria del Consejo Directivo del Sistema Operador de Agua Potable y Alcantarillado del Municipio de Puebla, que tuvo verificativo el veintiséis de julio de mil novecientos noventa y cuatro, y en congruencia con el proyecto contenido en el Plan Maestro de Agua y Alcantarillado de Puebla como en el Programa de Desarrollo Regional Angelópolis, enfocado a rehabilitar la infraestructura de agua potable y alcantarillado para recuperar el rezago existente y ampliar la cobertura de servicios, se formuló el programa de inversión para la ejecución de dicho proyecto. Sobre este particular y atendiendo a que las inversiones requeridas eran mucho mayores a la capacidad financiera del Gobierno del Estado de Puebla, y del SOAPAP, se consideró la necesidad de recurrir a fuentes de financiamiento alternativas, para lo cual, en desahogo del segundo punto de la Orden del Día, se planteó que la fuente de financiamiento más viable, lo era una línea de crédito del Banco Interamericano de Desarrollo (BID), acordándose la realización de los trámites correspondientes para su obtención.

7.- En cumplimiento del acuerdo tomado en la sesión de la Asamblea Ordinaria de fecha veintiséis de julio de mil novecientos noventa y seis, el Sistema Operador de Agua Potable y Alcantarillado del Municipio de Puebla, solicitó al Banco Interamericano de Desarrollo un crédito por un importe de USCY $60´000,000.00 (SESENTA MILLONES DE DÓLARES MONEDA DE LOS ESTADOS UNIDOS DE NORTEAMÉRICA 00/100.)

8.- En la sesión de la Asamblea Ordinaria del Consejo Directivo del Sistema Operador de Agua Potable y Alcantarillado del Municipio de Puebla, que tuvo verificativo el dieciocho de octubre de mil novecientos noventa y cuatro, se presentó como sexto punto de la Orden del Día el Programa de Inversiones 1994-1996, y se explicó que se había presentado la solicitud de un crédito al Banco Interamericano de Desarrollo por un importe de USCY $60´000,000.00 (SESENTA MILLONES DE DÓLARES MONEDA DE LOS ESTADOS UNIDOS DE NORTEAMÉRICA 00/100). En desahogo de dicho punto, se autorizó continuar con los trámites respectivos para el otorgamiento del crédito de referencia.

9.- Mediante comunicación suscrita por el Banco Interamericano de Desarrollo, Representación en México, dirigida al Gerente de Organismos Financieros Internacionales de BANOBRAS, señor licenciado Ismael Díaz Aguilera, de fecha veintiocho de octubre de mil novecientos noventa y cuatro, se comunicó la aprobación del financiamiento del programa de Agua Potable y Alcantarillado de Puebla, hasta por un importe de USCY $60´000,000.00 (SESENTA MILLONES DE DÓLARES MONEDA DE LOS ESTADOS UNIDOS DE NORTEAMÉRICA 00/100), en los términos del contrato de préstamo y de acuerdo al documento de proyecto que se adjunta a dicha comunicación, mismo que fue preparado en base a la información proporcionada por el Sistema Operativo de Agua Potable y Alcantarillado del Municipio de Puebla, BANOBRAS y la Comisión Nacional del Agua.

Del proyecto que se adjunta a la comunicación que nos ocupa, se desprende lo siguiente:

9.1.- Se designa como prestatario de la operación a BANOBRAS.

9.2.- Se designa como garante al Gobierno Federal.

9.3.- Se designa como ejecutor del proyecto al Sistema Operador de Agua Potable y Alcantarillado del Municipio de Puebla.

9.4.-Se establece que el costo total del proyecto equivale a USCY $197´200,000.00 (CIENTO NOVENTA Y SIETE MILLONES DOSCIENTOS MIL DÓLARES MONEDA DE LOS ESTADOS UNIDOS DE NORTEAMÉRICA 00/100), cuya fuente de financiamiento se desglosa como sigue:

9.4.1.- USCY $ 60´000,000.00 (SESENTA MILLONES DE DÓLARES MONEDA DE LOS ESTADOS UNIDOS DE NORTEAMÉRICA 00/100) con recursos del Banco Interamericano de Desarrollo;

9.4.2.- USCY $ 89´600,000.00 (OCHENTA Y NUEVE MILLONES SEISCIENTOS MIL DÓLARES MONEDA DE LOS ESTADOS UNIDOS DE NORTEAMÉRICA 00/100) con recursos de la iniciativa privada a través de contratos de prestación de servicios destinados a cubrir los costos de construcción de las plantas de tratamiento y colectores de aguas residuales, el sistema de abastecimiento Nealticán y aguas sulfurosas, y

9.4.3.- USCY $ 47´640,000.00 (CUARENTA Y SIETE MILLONES SEISCIENTOS CUARENTA MIL DÓLARES MONEDA DE LOS ESTADOS UNIDOS DE NORTEAMÉRICA 00/100) con recursos federales y estatales.

9.5.- Que el proyecto tiene por objetivo mejorar las condiciones sanitarias y de vida de la población de la Zona Metropolitana de Puebla (ZMP), a través de obras y actividades para:

9.5.1.- Rehabilitación y optimización operativa del sistema de agua potable;

9.5.2.- Ampliación de los servicios de agua potable, alcantarillado y de tratamiento de aguas servidas a las nuevas áreas urbanas de la ciudad;

9.5.3.- Fortalecimiento institucional del organismo operador (SOAPAP), y

9.5.4.- La protección sanitaria y ambiental.

9.6.- El proyecto propuesto enfatiza con la mayor prioridad:

9.6.1.- La rehabilitación de componentes críticos del sistema de agua potable y la ampliación del sistema de distribución para prestar servicios a colonias populares ubicadas en sectores afectados por el elevado crecimiento urbano;

9.6.2.- La ampliación del sistema de alcantarillado sanitario y el tratamiento de aguas residuales en las cuencas de los ríos Atoyac y Alseseca;

9.6.3.- El fortalecimiento institucional para mejorar la eficiencia y la productividad administrativa y operativa de SOAPAP, y

9.6.4.- Un programa de control de las descargas de las aguas residuales de origen industrial; y un programa de educación ambiental y comunicación social.

9.7.- Se reconoce que los beneficios que conlleva la ejecución del proyecto, son los siguientes:

9.7.1.- El proyecto vendría a satisfacer la demanda de agua potable de la Zona Metropolitana de la ciudad de Puebla hasta el año 2000, a través de la introducción de una nueva fuente, de la rehabilitación y optimización operativa del sistema operador de los servicios de agua potable y alcantarillado del Municipio de Puebla, y la reducción del agua no contabilizada. (ANC).

9.7.2.- El proyecto beneficiaría a toda la población de la Zona Metropolitana de la ciudad de Puebla, y particularmente a una población de bajos ingresos de aproximadamente 250,000 personas en 80 colonias populares, proveyéndoles agua potable y alcantarillado, lo que permitirá mejorar las condiciones de salubridad.

9.7.3.- Por primera vez se tratarían las aguas residuales de la Zona Metropolitana de la ciudad de Puebla, en cinco plantas ubicadas en las cuencas de los ríos Atoyac y Alseseca, donde se localizan las 80 colonias populares incluidas en el proyecto y en las que se está experimentando un significativo crecimiento en la ocupación urbana. Esta acción se complementaría con programas de control de la contamiNaciónindustrial y de educación ambiental para toda la ZMP.

9.7.4.- El proyecto contempla un programa de fortalecimiento institucional del organismo operador para continuar mejorando su eficiencia operativa y administrativa. Adicionalmente, se procedería a la revisión del Plan Maestro de Agua Potable, Alcantarillado y Saneamiento de la Zona Metropolitana de la ciudad de Puebla, lo que permitiría definir futuras prioridades y necesidades de nuevas inversiones.

9.8.- Se reconoce que el proyecto complementa las obras de infraestructura y acciones de refuerzo institucional que el Gobierno del Estado de Puebla se encuentra ejecutando, mismos que se encuentran enmarcados dentro del Programa de Desarrollo Regional Angelópolis, cuyo programa comprende a catorce municipios en las vecindades de la Ciudad de Puebla, en los que se han diseñado proyectos de infraestructura urbana y mejora de servicios, dentro de un sistema de desarrollo integral, sostenido y ordenado de los municipios, los cuales se abastecen de la misma fuente del Valle de Puebla.

9.9.- Se reconoce que el área de influencia del proyecto, esto es, el área que se verá beneficiada con el mismo, corresponde a la Zona Metropolitana de Puebla, integrada por el Municipio de Puebla, y parte de las jurisdicciones municipales de los Municipios de San Pedro Cholula, San Andrés Cholula, Cuautlancingo y Amozoc. Sobre este particular, se destaca que la Zona Metropolitana de Puebla constituye la cuarta área metropolitana del país, con una población total estimada

en el año de mil novecientos noventa y cuatro en un millón doscientos mil habitantes.

Con el presente, se acompañan como (anexo ocho), copias certificadas de la comunicación referida en este apartado, así como del proyecto que se adjunta a la misma.

10.- En la sesión de la Asamblea Ordinaria del Consejo Directivo del Sistema Operador de Agua Potable y Alcantarillado del Municipio de Puebla, que tuvo verificativo el ocho de febrero de mil novecientos noventa y cinco, se acordó continuar con los trámites ante BANOBRAS para la obtención del crédito solicitado al Banco Interamericano de Desarrollo (BID).

11.- En la sesión de la Asamblea Ordinaria del Consejo Directivo del Sistema Operador de Agua Potable y Alcantarillado del Municipio de Puebla, celebrada el veintitrés de febrero de mil novecientos noventa y cinco, se acordó la integración de un área exclusiva para coordinar la administración del crédito solicitado al BID, autorizándose para tal efecto la contratación de consultores externos.

12.- En la sesión de la Asamblea Ordinaria del Consejo Directivo del Sistema Operador de Agua Potable y Alcantarillado del Municipio de Puebla, que tuvo verificativo el veinticinco de abril de mil novecientos noventa y cinco, se autorizó la reestructura orgánica de dicho Organismo Operador a nivel gerencia, para el efecto de que se incluyeran las coordinaciones de proyectos especiales, tales como la encargada de la tramitación del crédito solicitado al BID.

13.-En el mes de agosto de mil novecientos noventa y cinco, el Comité Ejecutivo del Crédito del BANOBRAS, institución que fungiría como prestatario del crédito autorizado por el BID, autorizó preliminarmente la solicitud de crédito presentada por el Sistema Operador de Agua Potable y Alcantarillado del Municipio de Puebla (SOAPAP), para financiar

parcialmente al Proyecto Integral de Agua Potable, Alcantarillado y Saneamiento de la Zona Metropolitana de Puebla, con apoyo tanto en el estudio realizado por el BID, como en el documento preparado para tal efecto por la empresa denominada McKinsey & Company, Inc., que con el presente se acompaña como (anexo nueve)

Debe destacarse que el Comité Ejecutivo de Crédito de BANOBRAS, condicionó el otorgamiento del financiamiento, en los siguientes términos:

13.1.- Que la Comisión Nacional del Agua confirmara su visto bueno en el proyecto integral, sus componentes y presupuestos, certificando que la alternativa seleccionada era la de menor costo, contratándose a una empresa supervisora a satisfacción de BANOBRAS;

13.2.- Que el acreditado obtuviera la autorización de su Consejo de Administración para contratar estos créditos en las condiciones que se propusieron;

13.3.- Que el Congreso del Estado de Puebla autorizara al Sistema Operador de Agua Potable y Alcantarillado del Municipio de Puebla (SOAPAP), la contratación de estos créditos y al Gobierno del Estado de Puebla a constituirse en deudor solidario de las operaciones, comprometiendo para tal fin sus participaciones en ingresos federales;

13.4.- Que el acreditado obtuviera la autorización del Congreso del Estado para establecer de manera autónoma las tarifas necesarias que le permitieran, en primera instancia, amortizar los créditos, así como tener ingresos suficientes para cubrir todos los gastos de operación, administración, conservación, el fortalecimiento del organismo operador, así como otros pasivos, debiendo establecer éste un mecanismo para que las tarifas conservaran su valor en términos reales y que fuera revisado cuando menos semestralmente;

13.5.- Que el acreditado garantizara la aportación de los recursos complementarios para la ejecución del proyecto correspondientes a recursos propios del organismo operador, recursos fiscales federales, fiscales estatales y del sector privado, incluyendo los que resultaran de desviaciones con respecto a los presupuestos originales;

13.6.- Que la Secretaría de Hacienda y Crédito Público manifestara su conformidad de inscribir en el Registro de Deuda Pública el compromiso del Estado de Puebla, permitiendo establecer sus participaciones en ingresos federales como garantía del crédito;

13.7.- Que la Secretaria de Hacienda Y Crédito Público autorizara la celebración del contrato de apertura de crédito en UDI´s, así como que el BID otorgara su conformidad a ese contrato y a la ampliación del monto comprometido a 90.0 millones de dólares;

13.8.- Que el Congreso del Estado otorgara el decreto específico de endeudamiento en UDI´s;

13.9.-Que el acreditado se comprometiera por escrito a alcanzar metas físicas y de desempeño. Las disposiciones de recursos estarían sujetas al cumplimiento de las mismas, que serían evaluadas por el Banco en forma trimestral. Como mínimo estas incluirían: para el desembolso de las etapas II y III que las tarifas hubieran sido actualizadas conforme la condición suspensiva del inciso 13.4 Para el desembolso de las etapas II y III que la empresa encargada de supervisar el proyecto emitiera un dictamen de que se había alcanzado las metas físicas planteadas en las etapas anteriores;

13.10.- Que el Gobierno del Estado contratara con la Institución una línea de crédito contingente y revolvente que sirviera como fuente contingente para cumplir con las obligaciones de pago del organismo operador de los dos créditos. El importe sería por el equivalente a seis meses del servicio de los créditos contratados aplicado cada tres meses a una tasa de interés TL+5 puntos o 1.17 TL, la mayor.- La línea de crédito contingente y revolvente se ejercería a través de un mandato fiduciario.

14.- En la sesión de la Asamblea Ordinaria del Consejo Directivo del Sistema Operador de Agua Potable y Alcantarillado del Municipio de Puebla, que tuvo verificativo el diecinueve de septiembre de mil novecientos noventa y cinco, en desahogo del tercer punto de la Orden del Día, se rindió el informe correspondiente al Estado que guardaba la tramitación ante BANOBRAS del crédito solicitado al BID, en los términos que a continuación se transcriben:

"POR LO QUE RESPECTA AL PUNTO TRES DE LA ORDEN DEL DÍA, SE LE CONCEDIÓ EL USO DE LA PALABRA AL DIRECTOR COMERCIAL. ÉSTE RECORDÓ QUE EL CRÉDITO DEL BID QUE SE VENIA TRAMITANDO DESDE JULIO DE 1994 Y QUE ORIGINALMENTE SE HABÍA PLANTEADO POR SESENTA MILLONES DE DÓLARES, ESTA EN ETAPAS AVANZADAS DEL TRÁMITE CON EL AGENTE FINANCIERO DEL BID QUE ES BANOBRAS, DE HECHO ESTA A PUNTO DE ENTRAR AL COMITÉ INTERNO DE CRÉDITO PARA SU REVISIÓN, ANÁLISIS Y, ESPERAMOS QUE SU AUTORIZACIÓN; POR LO ANTERIOR DIVERSAS INSTANCIAS DE BANOBRAS HAN ESTADO REQUIRIENDO DIVERSA INFORMACIÓN TÉCNICA-FINANCIERA DEL ORGANISMO PARA INTEGRAR LA FICHA TÉCNICA QUE SE VA A PRESENTAR AL COMITÉ; EN LA RECOPILACIÓN, ANÁLISIS E INTEGRACIÓN DE ESTOS REQUERIMIENTOS DE INFORMACIÓN, SE INTEGRO UN GRUPO DE TRABAJO CON LA CONSULTORÍA MCKINSEY Y SOAPAP. EN CUANTO A LAS CONDICIONES PRELIMINARES QUE PLANTEA BANOBRAS PARA FORMALIZAR EL CRÉDITO UNA VEZ QUE SE AUTORICE, SON FAVORABLES PARA EL SOAPAP; UNA DE LAS PRIMERAS CONDICIONES QUE YA SE ESTABLECIÓ ES QUE EL CRÉDITO QUE ACTUALMENTE SE CONSIDERA POR N$568 MILLONES DE NUEVOS PESOS, SE CONTRATE EN UNIDADES DE INVERSIÓN (UDI´S) Y NO EN PESOS, DE ESTA FORMA LAS AMORTIZACIONES SON BASTANTE ACCESIBLES PARA EL SOAPAP POR LAS MISMAS CARACTERÍSTICAS DE ESTAS UNIDADES DE CUENTA, YA QUE LA ACTUALIZACIÓN DEL CAPITAL ES CON BASE EN LA INFLACIÓN Y NO A LAS TASAS DE INTERÉS NOMINALES VIGENTES, Y COMO LAS PRIMERAS AMORTIZACIONES SON MAS BAJAS QUE EN LOS CRÉDITOS TRADICIONALES, LO CONVENIENTE SERÁ QUE LAS INVERSIONES SE CANALICEN A LAS OBRAS MAS RENTABLES. A CONTINUACIÓN SE PRECISARON LOS MONTOS Y CONDICIONES DEL CRÉDITO: SE ESTABLECIÓ LA LÍNEA "A", QUE ES LA QUE ORIGINALMENTE SE SOLICITO AL BID. SE ACTUALIZO POR UN MONTO DE OCHENTA Y CINCO MILLONES DE DÓLARES, QUE EQUIVALEN A $ 568 MILLONES QUE A LA COTIZACIÓN DE UDI´S DEL TREINTA Y UNO DE JULIO REPRESENTABAN 470 MILLONES DE UDI´S. EL CRÉDITO SE DIVIDIÓ EN

TRES ETAPAS, PARA EFECTOS NO TENER CARGOS FINANCIEROS SOBRE LA TOTALIDAD DEL MISMO, ESPECIALMENTE SOBRE COMISIONES DE SALDOS NO DISPUESTOS Y SOBRE TODO PARA ALARGAR LOS PERÍODOS DE GRACIA; CON EL BID SE HABÍA PLANTEADO PERÍODOS DE GRACIA DE TRES AÑOS, PERO EL ESQUEMA BANOBRAS NO LO MANEJA Y SOLO MANEJA SEIS MESES, YA QUE LAS TRES ETAPAS CORRESPONDEN A TRES AÑOS, PERO NATURALES; LA PRIMERA ETAPA SE CONSIDERA UNA INVERSIÓN DE 82.8 MILLONES DE UDI´S O 100 MILLONES DE NUEVOS PESOS, LOS CUALES SE CANALIZARÍAN A LA OBRA MAS RENTABLE QUE SON REHABILITACIÓN DE REDES, REPARACIÓN DE FUGAS PARA RECUPERAR AGUA NO CONTABILIZADA, EL PROYECTO DE MICROMEDICIÓN Y REGULARIZACIÓN DEL PADRÓN; LA SEGUNDA ETAPA QUE REQUIERE 249.4 MILLONES DE UDI´S O 301 MILLONES DE NUEVOS PESOS Y LA TERCERA ETAPA 138.5 MILLONES DE UDI´S O 167.22 MILLONES DE NUEVOS PESOS; COMO LA NORMATIVIDAD DEL BID NO PERMITE QUE SE FINANCIE EL PAGO DEL IVA NI TAMPOCO DE LAS COMISIONES DEL AGENTE FINANCIERO, POR LO TANTO BANOBRAS AUTORIZO UNA LÍNEA DE CRÉDITO COMPLEMENTARIA FONDEADA CON RECURSOS DEL MISMO BANCO POR 100 MILLONES DE NUEVOS PESOS DE JULIO DE 1995 PARA CUBRIR EXCLUSIVAMENTE LOS IVA´S DEL PROYECTO Y LAS COMISIONES, TAMBIÉN SE DIVIDIÓ EN TRES ETAPAS PARA LOS PERÍODOS DE GRACIA, DE LA SIGUIENTE FORMA. LA PRIMERA 17.6 MILLONES DE NUEVOS PESOS LA SEGUNDA POR 53.1 MILLONES Y LA TERCERA POR 29.5 MILLONES DE NUEVOS PESOS. LAS CONDICIONES DEL CRÉDITO "A" SON 1% POR APERTURA, 1% POR DISPOSICIÓN Y 0.75% SOBRE SALDOS NO DISPUESTOS DE ESTA LÍNEA DE CRÉDITO EN CADA UNO DE LOS TRAMOS, PAGADOS SEMESTRALMENTE. MENCIONÓ QUE ESTA PARTE ES LA MAS DIFÍCIL EN LAS NEGOCIACIONES POR QUE SON COMISIONES ALTAS, AUNQUE DE ACUERDO AL ESQUEMA BANOBRAS, REITERÓ QUE ESTAS CONDICIONES SE ESTÁN NEGOCIANDO DIRECTAMENTE EN MÉXICO CON EL APOYO DEL GOBIERNO DEL ESTADO Y DE LA CNA. LA TASA DE INTERÉS ES LA QUE RESULTE MAYOR A CETES REAL A 28 DÍAS MAS 3.5 PUNTOS O 4% COMO TASA MÍNIMA MAS 3.5 PUNTOS; AL RESPECTO INSISTIÓ QUE

EL CONTRATAR EN UDI´S NO ES LA PANACEA, YA QUE A FINAL DE CUENTAS SE PAGA CASI LO MISMO CON UDI´S QUE EN UN ESQUEMA TRADICIONAL. LA GRAN VENTAJA ES QUE EN LOS PRIMEROS AÑOS LAS AMORTIZACIONES SON MENORES QUE EN UN CRÉDITO NORMAL LO QUE OCASIONA QUE SE TENGA LA CAPACIDAD DE GENERAR FLUJOS DE CAPITAL AL SELECCIONAR PARA LAS PRIMERAS ETAPAS LOS PROYECTOS MAS RENTABLES. EN CUANTO AL CRÉDITO "B" LA TASA DE INTERÉS SERÁ LA TASA LÍDER MAS 3.5 PUNTOS O TASA LÍDER POR 1.12, LA QUE RESULTE MAYOR, AQUÍ RECALCO QUE EXISTE LA OPCIÓN EN CASO DE URGENCIA DE REDUCIR EL PAGO DE INTERESES HASTA EL 2% DEL SALDO INSOLUTO Y LA DIFERENCIA DE LOS INTERESES NO PAGADOS SE CAPITALIZARÍA. ASIMISMO BANOBRAS ESTABLECIÓ CONDICIONES SUSPENSIVAS QUE A CONTINUACIÓN SE DESCRIBIERON CONTRATACIÓN DEL GOBIERNO DEL ESTADO DE UNA LÍNEA DE CRÉDITO CONTINGENTE Y REVOLVENTE CON BANOBRAS; QUE SOAPAP OBTENGA LA AUTORIZACIÓN DEL CONGRESO DEL ESTADO PARA ESTABLECER DE MANERA AUTÓNOMA SUS TARIFAS; QUE EL CONGRESO DEL ESTADO AUTORICE EL ENDEUDAMIENTO EN UDI´S; AUTORIZACIÓN DEL CONGRESO DEL ESTADO PARA QUE EL SOAPAP CONTRATE LOS CRÉDITOS, QUE EL GOBIERNO DEL ESTADO SE CONSTITUYA COMO DEUDOR SOLIDARIO, COMPROMETIENDO LAS PARTICIPACIONES FEDERALES. A CONTINUACIÓN SE DETALLARON LAS MODIFICACIONES QUE SE REQUIEREN AL MARCO JURÍDICO DEL SOAPAP COMO CONSECUENCIA DE LAS CONDICIONES QUE IMPONE BANOBRAS. POR LO ANTERIOR EL DIRECTOR GENERAL SOLICITO LA AUTORIZACIÓN DEL CONSEJO PARA CONTINUAR LOS TRÁMITES ANTE BANOBRAS PARA FORMALIZAR EL CRÉDITO, PARA TURNAR AL CONGRESO DEL ESTADO LAS PROPUESTAS DE REFORMAS AL MARCO JURÍDICO DEL SOAPAP, APROVECHAR Y TURNAR TAMBIÉN EL REGLAMENTO INTERIOR DEL SOAPAP."

En desahogo del punto tres de la Orden del Día, transcrito con anterioridad, el Consejo Directivo del SOAPAP autorizó a la Dirección General para continuar lo trámites con BANOBRAS para formalizar el crédito

del BID, en las mejores condiciones para el SOAPAP, así como el inicio de la formulación de propuestas de modificación del marco jurídico del SOAPAP para obtener su autorización ante las instancias respectivas.

15.- En la sesión del Comité Ejecutivo de Crédito de BANOBRAS, que tuvo verificativo el día dieciséis de octubre de mil novecientos noventa y cinco, se analizó la solicitud de crédito presentada por el Sistema Operador de Agua Potable y Alcantarillado del Municipio de Puebla (SOAPAP), para financiar parcialmente al Proyecto Integral de Agua Potable, Alcantarillado y Saneamiento de la Zona Metropolitana de Puebla.

En dicha sesión del Comité Ejecutivo de Crédito de BANOBRAS, se autorizó la solicitud presentada para financiar parcialmente al proyecto que nos ocupa, misma que fue comunicada al Director General del SOAPAP, señor ingeniero José Luis Ontañón León, con fecha veintiséis de octubre de mil novecientos noventa y cinco, por el Delegado de BANOBRAS en el Estado de Puebla, señor ingeniero Alfredo Uruchurtu Suárez.

16.- Por su parte, en cumplimiento al acuerdo que se tomó en la sesión del Comité Ejecutivo de Crédito de BANOBRAS, la Comisión Nacional del Agua realizó la evaluación técnica del Proyecto Integral para el Mejoramiento del Sistema de Agua Potable y Alcantarillado de la Ciudad de Puebla, y con fecha veintiuno de noviembre de mil novecientos noventa y cinco, rindió el dictamen técnico correspondiente, en términos del cual:

16.1.- Dictaminó que los proyectos que fueron presentados por el Sistema Operador de Aguas Potable y Alcantarillado del Municipio de Puebla (SOAPAP), cumplían con las normas oficiales y podía iniciarse con el proceso de contratación.

16.2.- Que en lo relativo a la micromedición, se revisaron los documentos correspondientes para llevar a cabo la licitación, los cuales se consideraron suficientes, pudiéndose convocar a las empresas interesadas para que se hicieran cargo del suministro, instalación, facturación y mantenimiento de los medidores.

16.3.- Se dictaminó que el proyecto de alcantarillado cumplía con las normas sobre la materia, por lo que era factible iniciar el proceso de licitación correspondiente.

17.- En la sesión de la Asamblea Extraordinaria del Consejo Directivo del Sistema Operador de Agua Potable y Alcantarillado del Municipio de Puebla, que tuvo verificativo el catorce de junio de mil novecientos noventa y seis, en desahogo del tercer punto de la Orden del Día, el Director General de dicho organismo planteó la necesidad de iniciar el proceso de licitación de obras relativas a la ampliación de la red de agua potable y alcantarillado, de acuerdo a lo establecido en la Ley de Adquisiciones y Obras Públicas, así como de conformidad con los lineamientos del Banco Interamericano de Desarrollo (BID), haciéndose notar que dichas obras se contemplan en el Proyecto Integral de Agua Potable, Alcantarillado y Saneamiento de la Zona Metropolitana de Puebla.

En relación con el desahogo del tercer punto de la sesión que nos ocupa, el presidente Ejecutivo del SOAPAP, es decir, el C. presidente Municipal del H. Ayuntamiento de Puebla, y hoy actor en la presente controversia constitucional, C. Gabriel Hinojosa Rivero, manifestó su conformidad con la realización de las obras, así como con el proceso de licitación correspondiente a las mismas, y en tal virtud el referido tercer punto de la Orden del Día, se aprobó por unanimidad.

18.- En la sesión de la Asamblea Ordinaria del Consejo Directivo del Sistema Operador de Agua Potable y Alcantarillado del Municipio de Puebla, que tuvo verificativo el dieciséis de julio de mil novecientos noventa y seis, en desahogo del tercero punto de la Orden del Día, el Director General del SOAPAP, presentó el informe del Proyecto Técnico y Financiero Integral de Agua Potable, Alcantarillado y Saneamiento para la realización de obras, de acuerdo al programa trianual, donde se observan las aportaciones de la mezcla de recursos federales, estatales, SOAPAP, inversión privada y en especial el crédito BANOBRAS-BID. Asimismo, informó que de acuerdo a la aprobación del Consejo en

sesiones anteriores, se continuaba con la tramitación cuyo amparo es la aprobación del Congreso, encontrándose esta situación en ese momento en revisión ante la Secretaría de Gobernación para ser enviado al Congreso del Estado.

19.- El dos de agosto de mil novecientos noventa y seis se publicó el Decreto de fecha veinticinco de julio de mil novecientos noventa y seis, que autorizó al SOAPAP la contratación del crédito aprobado por el Banco Interamericano de Desarrollo, y por BANOBRAS. De los considerandos de dicho Decreto, se puede constatar que se vierten las razones que justifican el Proyecto Integral de Agua Potable, Drenaje y Saneamiento de la Zona Metropolitana de la ciudad de Puebla, en términos concordantes con el dictamen rendido por el Banco Interamericano de Desarrollo mismos que a continuación se transcriben:

> "…Que el crecimiento natural de la población, la constante inmigración a causa de la falta de fuentes de trabajo en el campo y el desarrollo del sector industrial, han originado un crecimiento desordenado en la zona conurbada de la Ciudad de Puebla, este crecimiento aunado a la falta de planeación e insuficiencia de recursos económicos, ha provocado un grave rezago en la dotación de servicios públicos, particularmente en agua potable y alcantarillado, así como una alarmante contaminación de los ríos de la región Atoyac y Alseseca.
>
> Que actualmente el abastecimiento de agua a la ciudad se realiza, primordialmente de las aguas subterráneas del acuífero del Verde de Puebla, por medio de pozos profundos que producen un caudal promedio de 3.2 metros cúbicos por segundo. En las zonas de expansión de la ciudad donde no existen redes de distribución, los usuarios se abastecen directamente de pozos someros individuales.
>
> Que el acuífero del Valle de Puebla presenta problemas que en gran medida se deben a que el equipamiento de los pozos no es el apropiado, originando con esto un a sobreexplotación y contaminación consecuente.

Que las diversas fuentes de suministro hacen que el abastecimiento y distribución del agua potable a la Ciudad de Puebla constituya un sistema sumamente complejo, identificándose los siguientes problemas:

A.- Un déficit en la oferta de agua potable y en la recolección y conducción de aguas residuales, principalmente en áreas de población de menores ingresos localizada en las zonas periféricas de la ciudad de rápida expansión urbana (colonias populares), dicha situación se refleja en las condiciones de salubridad con efectos negativos para la comunidad.

B.- La carencia total de un tratamiento de aguas residuales de la zona metropolitana de la Ciudad de Puebla, que actualmente se descargan contaminando los ríos Atoyac y Alseseca a través de sus afluentes que la cruzan y que más adelante son utilizadas indebidamente para riego en el Distrito de Tecamachalco.

C.- El elevado nivel de agua no contabilizada por fugas y filtraciones existentes en el sistema de distribución que supera el 40% en relación con la extraída, y que genera además una subutilización del recurso.

Que el año pasado se incorporó el Sistema Nealticán, que aporta 500 litros por segundo, dotación que podría satisfacer por sí sola la demanda de la Ciudad de Puebla de los años sesentas, obra que por primera vez en la historia significó el extraer agua para el suministro de la ciudad fuera de su territorio; sin embargo esta obra de significativa importancia, no es suficiente para satisfacer plenamente la demanda de agua en el mediano y largo plazo.

Que en fecha reciente, el Sistema Operador de los Sistemas de Agua Potable y Alcantarillado del Municipio de Puebla (SOAPAP), obtuvo de la Comisión Nacional del Agua, la aprobación del denominado "Proyecto Integral de Agua Potable, Drenaje y Saneamiento de la Zona Metropolitana de la Ciudad de Puebla".

Que el área de influencia del proyecto corresponde a la zona metropolitana de la Ciudad de Puebla, integrada por la Ciudad de Puebla, Capital del Estado, y parte de las jurisdicciones municipales de San Pedro Cholula, San Andrés Cholula, Cuautlancingo y Amozoc.

Que la zona mencionada, constituye la cuarta área metropolitana del país, con una población total estimada para el año 1996 en 1.5 millones de habitantes, su zona urbana alcanza las 13,000 hectáreas y se encuentra dentro de la cuenca hidrológica del río Balsas, a una altitud media de 2,140 metros sobre el nivel del mar, la cual será beneficiada con este proyecto.

Que el proyecto contempla las obras de infraestructura y acciones de refuerzo institucional que el Gobierno del Estado de Puebla, se encuentra ejecutando, enmarcados dentro del Programa de Desarrollo Regional Angelópolis, aprobado por el COPLADEP el 3 de septiembre de 1993.

Que el proyecto integral, tiene por objeto mejorar las condiciones sanitarias y de vida de la población de la zona metropolitana de la Ciudad de Puebla a través de obras y actividades para la rehabilitación y optimización operativa del sistema de agua potable, ampliación de los servicios de agua potable, alcantarillado, de tratamiento de aguas, fortalecimiento institucional del organismo (SOAPAP) y muy importante protección sanitaria y ambiental de la Ciudad de Puebla; destacan la rehabilitación de la infraestructura hidráulica del sistema de agua potable y la ampliación del sistema de distribución para prestar servicios a colonias populares ubicadas en sectores afectados por el elevado crecimiento urbano; la ampliación del sistema de alcantarillado sanitario y el tratamiento de aguas residuales de los ríos Atoyac y Alseseca; el fortalecimiento institucional del propio organismo en materia de padrón de usuarios y el sistema der comercialización y una programa de control de las descargas de las aguas residuales de origen industrial, así como un programa de educación ambiental y comunicación social.

Que el costo total del proyecto asciende a la cantidad de $ 1´632,000,000.00 (MIL SEISCIENTOS TREINTA Y UN MILLONES DE PESOS 00/100

M.N.), cuya fuente de financiamiento se constituye con aportaciones de un 25 por ciento por parte de la Iniciativa Privada, un 40 por ciento del Gobierno Federal, del Gobierno del Estado y de recursos propios del organismo y un 35 por ciento que correspondería a la obtención de un crédito con recursos provenientes del Banco Interamericano de Desarrollo a través de BANOBRAS, Sociedad Nacional de Crédito, Institución de Banca de Desarrollo.

Que ante el imperativo de promover el desarrollo y mejorar las condiciones sanitarias y de vida de la población de la zona metropolitana de la Ciudad de Puebla y debido a que el costo de estas acciones son superiores a los recursos que el Gobierno del Estado y el organismo pueden invertir, se hace imprescindible apoyar esta estrategia de desarrollo con recursos bancarios y créditos preferenciales que permitan la realización de las obras, el funcionamiento eficiente de las mismas y el empleo óptimo de los recursos, así como la generación de fuentes de trabajo.

Que por lo anterior, el SOAPAP ha gestionado ante BANOBRAS, Sociedad Nacional de Crédito, Institución de Banca de Desarrollo, la obtención de un crédito que cumpla los requerimientos para este Proyecto Integral, habiéndose establecido la necesidad de cubrir los requisitos de la institución financiera.

Que esta disposición es concordante con los objetivos globales de los Planes Nacional y Estatal de Desarrollo, así como con las disposiciones de los programas de financiamiento, en el sentido de utilizar recursos que puedan ser recuperables, que es precisamente el caso que nos ocupa.

Que con el firme propósito de resolver la problemática planteada en beneficio de la comunidad, se optó por la alternativa de ejecutar el citado proyecto integral, por lo que se requiere de la autorización del H. Congreso del Estado para que el SOAPAP contrate el crédito y para que el Gobierno del Estado se constituya en garante de éste y gestione una línea de crédito contingente que funcione como fuente alternativa de pago.

Por lo anteriormente expuesto y con fundamento en los artículos 63 fracción I, 64, 67 y 79 fracción VI de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Puebla; 39 fracciones II, VI y IX, 40, 41, 42, 74 y 75 de la *Ley Orgánica del Poder Legislativo*; 39, 42 fracciones II, VI y IX del Reglamento Interior del H. Congreso del Estado.

DECRETA AUTORIZAR AL SISTEMA OPERADOR DE LOS SERVICIOS DE AGUA POTABLE Y ALCANTARILLADO DEL MUNICIPIO DE PUEBLA Y AL EJECUTIVO DEL ESTADO, A CONTRATAR Y GARANTIZAR FINANCIAMIENTOS ANTE BANOBRAS, SOCIEDAD NACIONAL DE CRÉDITO, INSTITUCIÓN DE BANCA DE DESARROLLO, PARA LA EJECUCIÓN DEL "PROYECTO INTEGRAL DE AGUA POTABLE, DRENAJE Y SANEAMIENTO DE LA ZONA METROPOLITANA DE LA CIUDAD DE PUEBLA. . .".

20.- En la sesión de la Asamblea Ordinaria del Consejo Directivo del Sistema Operador de Agua Potable y Alcantarillado del Municipio de Puebla, realizada el veintidós de agosto de mil novecientos noventa y seis, se autorizó el inicio del procedimiento de licitación sobre un paquete de obras con un monto aproximado de $111´000,000.00 (CIENTO ONCE MILLONES DE PESOS 00/100 MONEDA NACIONAL), e igualmente se aprobó ejercer la suma de $ 121´000,000.00 (CIENTO VEINTIÚN MILLONES DE PESOS 00/100 MONEDA NACIONAL), con cargo al crédito autorizado por el Banco Interamericano de Desarrollo (BID), para ser destinado a la licitación de obras. Asimismo, se informó lo relativo al decreto de autorización de contratación del crédito del Banco Interamericano de Desarrollo (BID), así como las reformas a la Ley de Aguas y Saneamiento, con lo que se dio cumplimiento a las condiciones suspensivas que BANOBRAS había establecido.

21.- En síntesis de lo expuesto en los apartados precedentes de este Capítulo de Antecedentes, se desprende lo siguiente:

21.1.- Que de acuerdo con la *Ley de Aguas y Saneamiento del Estado de Puebla,* y el Decreto de creación del organismo público descentralizado denominado "Sistema Operador de los Servicios de Agua Potable y

Alcantarillado del Municipio de Puebla", corresponde a este organismo prestar los servicios de agua potable y alcantarillado del Municipio de Puebla.

21.2.- Que para el cumplimiento de las funciones que corresponden al Sistema Operador de los Servicios de Agua Potable y Alcantarillado del Municipio de Puebla, éste se regirá en cuanto a su organización y funcionamiento, por lo establecido en la Ley de Aguas y Saneamiento del Estado de Puebla y su Reglamento, así como por su decreto de creación.

21.3.- Que el Sistema Operador de los Servicios de Agua Potable y Alcantarillado del Municipio de Puebla será administrado por su Consejo Directivo, suprema autoridad del organismo, que entre otras facultades contará con las siguientes:

21.3.1.- Formular y ejecutar lo necesario, a efecto de cumplir con los objetivos del Sistema

21.3.2.- Autorizar al Director General la celebración de contratos y demás actos jurídicos que sean necesarios para el cumplimiento de los objetivos del Sistema.

21.3.3.- Las demás necesarias para el funcionamiento y objetivos del Sistema.

21.4.- Que al presidente Municipal del H. Ayuntamiento del Municipio de Puebla, corresponde en la estructura legal del Consejo del Sistema Operador de los Servicios de Agua Potable y Alcantarillado del Municipio de Puebla, el cargo de presidente Ejecutivo.

21.5.- Que atendiendo a la problemática relativa al rezago de los servicios de agua potable y alcantarillado del Municipio de Puebla, tanto el Plan Maestro de Agua y Alcantarillado de Puebla como el Programa de Desarrollo Regional Angelópolis, contemplaron su solución, para lo cual se realizó el proyecto integral para el Mejoramiento del Sistema de Agua Potable y Alcantarillado de la Ciudad de Puebla, correspondiendo su ejecución al Sistema Operador de Agua Potable y Alcantarillado del Municipio de Puebla, lo que incluye la obtención de fuentes de financiamiento.

21.6.- Que para la ejecución del Proyecto Integral para el Mejoramiento del Sistema de Agua Potable y Alcantarillado de la Ciudad de Puebla, el Sistema Operador de Agua Potable y Alcantarillado del Municipio de Puebla, adoptó los acuerdos respectivos por conducto de su Consejo Directivo, tendientes a obtener el financiamiento que se requería para la ejecución del referido Proyecto. Acuerdos estos que se adoptaron con las formalidades exigidas por el Decreto de creación del Sistema Operador de referencia.

21.7.- Que el Proyecto Integral para el Mejoramiento del Sistema de Agua Potable y Alcantarillado de la Ciudad de Puebla, fue avalado por el Banco Interamericano de Desarrollo (BID), el Banco Nacional de Obras y Servicios Públicos, S.N.C. (BANOBRAS), y la Comisión Nacional del Agua (CNA), organismos estos que reconocieron lo siguiente:

21.7.1.- La viabilidad técnica del Proyecto;

21.7.2.- La viabilidad financiera del Proyecto;

21.7.3.- Que el Proyecto beneficiaría a toda la población de la Zona Metropolitana de Puebla, y particularmente a una población de bajos ingresos;

21.7.4.- Que el Proyecto es acorde y complementa las obras de infraestructura y acciones de refuerzo institucional que el Gobierno del Estado de Puebla ha venido realizando, enmarcadas dentro del Programa de Desarrollo Regional Angelópolis, y

21.7.5.-Que el área de influencia del Proyecto, está integrada por el Municipio de Puebla, y parte de las jurisdicciones municipales de los Municipios de San Pedro Cholula, San Andrés Cholula, Cuautlancingo y Amozoc.

21.8.- Que se ha dado cumplimiento a las condiciones exigidas por el Banco Interamericano de Desarrollo (BID), el Banco Nacional de Obras y Servicios Públicos, S.N.C. (BANOBRAS), y la Comisión Nacional del Agua (CNA), para el otorgamiento del financiamiento requerido para la ejecución del Proyecto Integral para el Mejoramiento de los Servicios de Agua Potable y Alcantarillado de la Ciudad de Puebla.

21.9.- Que el H. Ayuntamiento del Municipio de Puebla, por conducto de sus representantes ha consentido que se lleven a cabo los trámites que se ha requerido realizar para la ejecución del Proyecto de Mejoramiento del Servicio de Agua Potable y Alcantarillado de la Ciudad de Puebla, Ello se desprende de lo siguiente:

21.9.1.- De la sesión de la Asamblea Ordinaria del SOAPAP de fecha veintiséis de julio de mil novecientos noventa y cuatro, a la que compareció el licenciado Rafael Cañedo Benítez, C. presidente Municipal del H. Ayuntamiento del Municipio de Puebla, en su carácter de presidente Ejecutivo de dicho organismo, y quien manifestó su consentimiento con los acuerdos tomados en dicha Asamblea.

21.9.2.- De la sesión de la Asamblea Extraordinaria del SOAPAP de fecha catorce de junio de mil novecientos noventa y seis, a la que compareció el señor Gabriel Hinojosa Rivero, C. presidente Municipal del H. Ayuntamiento del Municipio de Puebla, en su carácter de presidente Ejecutivo de dicho organismo, y quien manifestó su consentimiento con los acuerdos tomados en dicha Asamblea.

21.9.3.- De la sesión de la Asamblea Ordinaria del SOAPAP de fecha veintidós de agosto de mil novecientos noventa y seis, a la que compareció el señor Gabriel Hinojosa Rivero, C. presidente Municipal del H. Ayuntamiento del Municipio de Puebla, en su carácter de presidente Ejecutivo de dicho organismo, y quien manifestó su consentimiento con los acuerdos tomados en dicha Asamblea.

21.10.-Es importante destacar que el actual presidente Municipal del H. Ayuntamiento del Municipio de Puebla, y hoy actor en la presente controversia constitucional, ha reconocido el grave rezago en la cobertura y calidad de los servicios de agua y saneamiento del referido Municipio, lo que se desprende de la comunicación de fecha doce de agosto de mil novecientos noventa y seis, que dirigió al C. Lic. Jaime Corredor Esnaola, que a continuación se transcribe:

> "Al margen izquierdo, H Ayuntamiento del Municipio de Puebla.- Sello con el Escudo del Municipio de Puebla.- Al margen

derecho, PRESIDENCIA MUNICIPAL.- Al margen izquierdo, C. Lic. Jaime Corredor Esnaola, Director General del Banco Nacional de Obras y Servicios Públicos, S.N.C., Presente.- Me refiero a las dos líneas de crédito que tiene autorizadas al Sistema Operador de los Servicios de Agua Potable y Alcantarillado del Municipio de Puebla, O.P.D. (SOAPA) con esa Institución crediticia a su digno cargo, por un importe la primera de $ 567'820,000.00 y la segunda por $ 134'927,804.73; al respecto le informo que este endeudamiento aunque ya fue autorizado directamente por el H. Congreso del Estado, no fue presentado al Ayuntamiento que me honro en presidir; ni se solicitó, en este año, autorización al Consejo Directivo del Sistema Operador en el cual ocupo el cargo de presidente Ejecutivo.- Quiero manifestarle que este Ayuntamiento está consciente del grave rezago en la cobertura y calidad de los servicios de agua y saneamiento en nuestro Municipio, y que se requiere de un gran esfuerzo y de recursos para superarlo; pero el planteamiento del Programa de Inversiones global que presenta el SOAPA causa preocupación, toda vez que no han presentado concretamente los sustentos técnicos ni financieros, que aunado a la crítica situación financiera por la que atraviesa el Organismo Operador desde el año pasado con un severo problema de liquidez, nos obliga a exigir un proyecto responsable y realista para evitar una crisis de proporciones mayores que ponga en peligro su capacidad financiera, la prestación de los servicios y el encarecimiento del agua en perjuicio de la ciudadanía.- Por lo anterior le hago extensiva mi extrañeza por la continuación de este trámite, ya que hasta el momento las tarifas que cobra el Organismo Operador continúan considerándose Contribuciones Fiscales Municipales en la Ley de Hacienda y el Código Fiscal ambos del Municipio de Puebla, y aunque recientemente el H. Congreso del Estado autorizó modificaciones a la Ley Estatal de Agua y Saneamiento para quitarles esta categoría, este hecho sólo genera contradicciones jurídicas que entorpecen la administración profesional, transparente y democrática de estos servicios, poniendo en riesgo la viabilidad financiera de cualquier proyecto,

como las experiencias recientes lo demuestran y se contrapone con la política de fortalecimiento del federalismo que ha marcado el Ejecutivo Federal; por ello asumiendo nuestra responsabilidad de vigilar que las contribuciones fiscales municipales sean accesibles a la población y cumplan con los principios tributarios constitucionales de equidad y proporcionalidad, es que hacemos de su conocimiento la postura que asume este Ayuntamiento ante estos trámites que atentan a la autonomía municipal y al desarrollo sustentable de nuestra ciudad.- En espera de conocer su valiosa opinión al respecto, previa a la liberación de dichos recursos, aprovecho la ocasión para suscribirle mi consideración más distinguida.- Atentamente, H. Puebla de Z., a 12 de agosto de 1996, EL PRESIDENTE CONSTITUCIONAL DE PUEBLA, C. GABRIEL HINOJOSA RIVERO.- Firma Ilegible.".-Al reverso de la hoja, c.c.p. C. Ing. Rafael Vargas Soleno.- Agente del Banco Interamericano de Desarrollo para Agua Potable y Saneamiento en México.- Para su conocimiento.- C: Ing. Próspero Ortega Moreno.- Subdirector General de Construcción de la Comisión Nacional del Agua.- Para su conocimiento.- C. Lic. Martín Werner Wainfeld.- Director General de Crédito de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.- Para su conocimiento.- C. Ing. Alfredo Uruchurtu Suárez.- Delegado Estatal del Banco Nacional de Obras y Servicios Públicos, S.N.C.- Para su conocimiento."

Ahora bien, por lo que se refiere a las apreciaciones que el presidente Municipal del H. Ayuntamiento del Municipio de Puebla formula en la comunicación antes transcrita, debe señalarse:

21.10.1.-El Sistema Operador del Servicio de Agua Potable y Alcantarillado del Municipio de Puebla, de acuerdo con el artículo primero del decreto que lo crea, es un organismo descentralizado de la Administración Pública del Municipio de Puebla, con personalidad jurídica y patrimonio propios, cuyas atribuciones le permiten llevar a cabo sus actividades con autonomía de gestión, teniendo la obligación de informar al Cabildo de dicho Ayuntamiento sobre la administración

del Sistema Operador, durante el mes de enero de cada año, sin que existe jurídicamente la obligación de informar en forma específica de los aspectos técnicos y financieros de los créditos que se contratan.

Sin perjuicio de ello, debe destacarse que los informes que corresponde rendir al SOAPAP sobre su administración, han sido rendidos oportunamente en los términos de las disposiciones legales aplicables. Además es de señalarse que atendiendo a que el presidente Municipal del H. Ayuntamiento del Municipio de Puebla, tiene el carácter de presidente Ejecutivo del Consejo Directivo del SOAPAP, ha tenido oportunidad de revisar el expediente relativo al crédito que el SOAPAP gestionó ante el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) y BANOBRAS, tomando en consideración que inició su gestión el quince de febrero de mil novecientos noventa y seis, y atendiendo también a que en el seno del Consejo Directivo del SOAPAP, la información relativa a dicho crédito ya le ha sido proporcionada.

Habiendo expuesto los antecedentes que dieron origen al Proyecto Integral para el Mejoramiento del Servicio de Agua Potable y Alcantarillado de la Ciudad de Puebla, a continuación, se expresan los agravios que a nuestra parte causa la resolución recurrida de fecha veintitrés de septiembre de mil novecientos noventa y seis, en los siguientes términos.

AGRAVIOS

PRIMERO. - La resolución recurrida de fecha veintitrés de septiembre de mil novecientos noventa y seis, viola en perjuicio de nuestra parte, por su inexacta aplicación, lo dispuesto por el artículo 1° del *Código Federal de Procedimientos Civiles* de aplicación supletoria a la *Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del artículo 105* de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, toda vez que:

1.1.- De conformidad con el artículo 1° del *Código Federal de Procedimientos Civiles*, "...sólo puede iniciar un procedimiento judicial o intervenir en él, quien tenga interés en que la autoridad judicial declare o constituya un derecho o imponga una condena..."

1.2.- En la especie, y atendiendo a que el H. Ayuntamiento del Municipio de Puebla no es parte en el Decreto cuya ejecución se suspendió, se advierte que la parte demandante carece de interés jurídico para solicitar la medida suspensional del referido Decreto.

1.3.- En efecto, de una simple lectura del Decreto que nos ocupa, únicamente se desprende que son partes el SOAPAP, el Poder Ejecutivo del Estado Libre y Soberano de Puebla, y el H. Congreso del Estado Libre y Soberano de Puebla, quienes en todo caso, son los únicos legitimados para combatir la ejecución del Decreto de referencia.

1.4.- Por lo que hace al Sistema Operador del Servicio de Agua Potable y Alcantarillado del Municipio de Puebla, y como ha quedado establecido, de acuerdo con el artículo primero del decreto que lo crea, es un organismo descentralizado de la Administración Pública del Municipio de Puebla, con personalidad jurídica y patrimonio propios, cuyas atribuciones le permiten llevar a cabo sus actividades con autonomía de gestión.

Lo que la parte demandante pretende, con la controversia constitucional que ahora intenta es lo que reiteradamente ha venido sustentando el presidente Municipal del Ayuntamiento de Puebla, es decir, desconocer las facultades y estructura administrativa de dicho organismo.

Lo que no puede desconocer el presidente Municipal del Ayuntamiento de Puebla, es la autonomía del SOAPAP, y que las únicas atribuciones que corresponden al H. Ayuntamiento de la Ciudad de Puebla son las que se derivan expresamente del decreto de creación del SOAPAP, y sus reformas.

Así las cosas, la parte demandante no cuenta con interés jurídico que lo legitime para solicitar la medida suspensional que solicita, ni mucho menos interés patrimonial en relación con los bienes y derechos que conforman el patrimonio del SOAPAP, interés que se encuentre reconocido por el Decreto de creación de dicho organismo, o por algún otro ordenamiento jurídico.

Asimismo, debe destacarse que la parte demandante no aporta elemento de prueba alguno con el que acredite, siquiera presuntivamente,

el interés jurídico que legitime a dicha demandante a solicitar la suspensión de los actos reclamados que cuestiona.

Sobre este particular los Tribunales Federales, han sostenido los criterios que a continuación se transcribe, que resulta aplicable al caso de manera analógica.

> "SUSPENSIÓN PEDIDO POR EXTRAÑOS A UN PROCEDIMIENTO. LA ACEPTACIÓN DE LA EXISTENCIA DEL ACTO RECLAMADO CONFORME AL INFORME PREVIO RENDIDO POR LAS AUTORIDADES RESPONSABLES, NO IMPLICA LA ACREDITACIÓN PRESUNTIVA DEL INTERÉS O PERJUICIO. La aceptación de la existencia del acto reclamado conforme al informe previo rendido por las autoridades responsables, no implica la acreditación presuntiva del interés para solicitar la medida cuando el quejoso se ostenta tercero extraño al juicio, puesto que tal aceptación es genérica y no atributiva, esto es, que la autoridad responsable ordenadora sólo admite en su informe haber emitido la sentencia y el auto motivo del reclamo en el juicio de garantías, dentro de las actuaciones que señala el imperante, en los términos que éste indica en su demanda de amparo, y el que la autoridad ejecutora se adhiera a dicho informe implica que también es cierto lo relativo a que se va a ejecutar la orden emitida por el juez responsable; sin embargo, ello no pone de manifiesto que el acto reclamado cause un daño o perjuicio precisamente en la esfera jurídica del quejoso, y por ende, la aceptación que del acto reclamado realice la autoridad responsable en su informe previo no libera a aquél de tal carga probatoria, pues, una es la existencia del acto en sí mismo y otra cosa es el perjuicio que éste pueda deparar a una persona en concreto, cuando ésta se ostenta extraña al juicio de origen.
>
> OCTAVO TRIBUNAL COLEGIADO EN MATERIA CIVIL DEL PRIMER CIRCUITO, PRECEDENTES.
>
> Incidente de revisión 244/93. Ismael Salcedo Álvarez.
>
> 13 de enero de 1994. Unanimidad de votos. Ponente: María del Carmen Sánchez Hidalgo, Secretaría: María Concepción Alonso Flores.

En virtud de los anteriores razonamientos, este primer agravio expresado debe declararse procedente y fundado, y en consecuencia debe revocarse la resolución impugnada de fecha veintitrés de septiembre de mil novecientos noventa y seis.

Segundo. La resolución recurrida de fecha veintitrés de septiembre de mil novecientos noventa y seis, viola en perjuicio de nuestra parte, por su inobservancia, lo dispuesto por los artículos 14 y 16 de la *Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*, toda vez que:

2.1.-Los artículos invocados, a letra disponen:

> "Artículo 14.- Tratándose de las controversias constitucionales, el ministro instructor, de oficio o a petición de parte, podrá conceder la suspensión del acto que las motivare, hasta antes de que se dicte la sentencia definitiva. La suspensión se concederá con base en los elementos que sean proporcionados por las partes o recabados por el ministro instructor en términos del artículo 35, en aquello que resulte aplicable.
>
> La suspensión no podrá otorgarse en aquellos casos en que la controversia se hubiere planteado respecto de normas generales.
>
> Artículo 16.- La suspensión se tramitará por vía incidental y podrá ser solicitada por las partes en cualquier tiempo hasta antes de que se dicte sentencia definitiva."

2.2.- De acuerdo con las disposiciones legales antes transcritas, la suspensión de los actos que motivares la controversia constitucional, podrá concederse de conformidad con los siguientes lineamientos:

2.2.1.-De oficio o a petición de parte, y hasta antes de que se dicte la sentencia definitiva.

2.2.2.- Con base en los elementos que sean aportados por las partes o recabados por el Ministro Instructor.

2.2.3.- Se tramitará por vía incidental.

2.3.-En la especie, es incuestionable que la suspensión decretada por el Ministro Instructor que conoce de la controversia constitucional que nos ocupa, viola por su inobservancia las disposiciones legales antes invocadas, precisamente por lo siguiente:

2.3.1.- El Ministro Instructor estaba obligado a permitir que nuestra parte aportara elementos que en su caso lo llevaran a decretar la medida suspensional recurrida, o bien a recabarlos de oficio. En el presente caso, se limitó única y exclusivamente a tomar en consideración las argumentaciones formuladas y los hechos narrados por la parte actora en su escrito inicial de demanda, que atendiendo a los antecedentes que se han expuesto en el Capítulo relativo de este escrito, se advierte que la actora omitió exponer todos los trámites y gestiones realizados en torno a la aprobación, tanto técnica como financiera del Proyecto Integral para el Mejoramiento del Servicio de Agua Potable y Alcantarillado de la Ciudad de Puebla, así como la imperante necesidad de ejecutarse dicho Proyecto, por los beneficios colectivos que se derivan del mismo y el grado de urgencia de las obras relativas.

Es decir, unilateralmente, y sin que se diera la oportunidad a nuestra parte de aportar elementos con los que se acreditara el grado de necesidad de ejecución de las obras, el grado de urgencia de las mismas, así como los beneficios colectivos que conlleva su ejecución, el Ministro Instructor decretó de plano la medida suspensional impugnada, con lo que originó que no se lleve a cabo el Proyecto, por no contar con los recursos que se requieren para tal efecto.

Lo anterior, indudablemente constituye una violación a los artículos 14 y 16 de la Ley de la materia, razón suficiente para que se declare procedente y fundado este segundo agravio expresado, y en consecuencia se revoque la resolución recurrida.

TERCERO.- La resolución recurrida de fecha veintitrés de septiembre de mil novecientos noventa y seis, viola en perjuicio de nuestra parte, por su inexacta aplicación, lo dispuesto por el artículo 15 de la *Ley*

Reglamentaria de las Fracciones I y II del artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, precisamente por lo siguiente:

3.1.- El artículo 15 invocado, es del tenor literal siguiente:

> "Artículo 15.- La suspensión no podrá concederse en los casos en que se pongan en peligro la seguridad o economía nacionales, las instituciones fundamentales del orden jurídico mexicano o pueda afectarse gravemente a la sociedad en una proporción mayor a los beneficios que con ella pudiera obtener el solicitante"

3.2.- En la resolución recurrida, el Ministro Instructor, concede la suspensión de los actos combatidos, porque considera que se surten los supuestos normativos de necesaria comprobación, previstos por el artículo 15 *Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*, al sostener:

3.2.1.- Que el decreto cuya suspensión solicitó la demandante, no es una norma de carácter general, sino individualizada.

3.2.2.- Que no se advierte que a través de su paralización se ponga en riesgo la seguridad o economía nacionales.

3.2.3.- Que tampoco se advierte que a través de su paralización se ponga en riesgo las instituciones fundamentales del orden jurídico mexicano, o se pueda afectar gravemente a la sociedad.

3.2.4.-Las conclusiones a las que llega el Ministro Instructor se apoyan en las siguientes consideraciones:

3.2.4.1.- Se estima que el objetivo del decreto cuya aplicación se cuestiona, esto es, de fecha veinticinco de julio de mil novecientos noventa y seis, publicado el dos de agosto de mil novecientos noventa y seis en el Periódico Oficial del Estado de Puebla, que autoriza al Sistema Operador de los Servicios de Agua Potable y Alcantarillado del Municipio de Puebla (SOAPAP), a contratar y garantizar financiamientos ante el Banco Nacional de Obras y Servicios Públicos, Sociedad Nacional de Crédito, Institución de Banca de Desarrollo (BANOBRAS) para la ejecución

del Proyecto Integral para el Mejoramiento del Servicio de Agua Potable y Alcantarillado de la Ciudad de Puebla, no es, propiamente, el medio para lograr la ejecución del mencionado Proyecto, ni mucho menos los fines para los que fue creado el organismo citado, sino que únicamente representa la obtención de dos líneas de crédito que aporten apoyo financiero a la ejecución del Proyecto en cuestión.

3.2.4.2.- Por cuanto a que aún no se lleva a cabo la ejecución del referido Decreto.

3.2.4.3.- Toda vez que considera que no se advierte una extrema urgencia en contratar los créditos,"…ni la paralización absoluta de las obras de beneficio colectivo que se mencionan en el proyecto. . .".

3.2.4.4.- Porque no advierte que con el otorgamiento de la medida solicitada, se cause una afectación grave a la sociedad.

3.3.-Contrariamente a lo que sostiene el Ministro Instructor en la resolución recurrida, no se actualizan los requisitos de necesaria comprobación para detectar la medida suspensional solicitada por los demandantes, y decretada de plano, precisamente por las siguientes razones:

3.3.1.- Es inexacta la apreciación del Ministro Instructor, al sostener que la paralización del Decreto cuya suspensión se solicitó no pone en riesgo la seguridad nacional.

Esto es así, precisamente porque no se toma en consideración que los recursos que el SOAPAP obtendrá de BANOBRAS con motivo del crédito autorizado por el H. Congreso del Estado Libre y Soberano de Puebla, tendrá por objeto, entre otras cuestiones, mejorar las condiciones sanitarias y de vida de la población de la Zona Metropolitana de Puebla. Una de las acciones concretas, de carácter prioritario, que se contemplan dentro del Proyecto Integral para el Mejoramiento del Servicio de Agua Potable y Alcantarillado de la Ciudad de Puebla, es la relativa a la ampliación del sistema de alcantarillado sanitario y el tratamiento de aguas residuales en las cuencas de los ríos Atoyac y Alseseca. Sobre este particular, cabe destacar, como ya se hizo notar en el Capítulo de Antecedentes, que uno de los problemas que se identificó en el año

de mil novecientos noventa y tres, al diagnosticarse el Estado que guardaban los servicios de agua potable y alcantarillado de la ciudad de Puebla, fue el relativo a las descargas de aguas residuales que se vierten directamente y sin ningún tratamiento, a los dos ríos que cruzan la ciudad de Puebla, esto es, los ríos Atoyac y Alseseca, todo lo cual expone a la población a un grave problema de salud.

En esas condiciones, de no ejecutarse las obras que se han identificado, que tienen por objeto erradicar un problema actual que expone a la sociedad poblana, es incuestionable que de mantenerse la medida suspensional decretada, se ponen en riesgo la seguridad, bienestar y salud de los habitantes de la zona metropolitana de la ciudad de Puebla.

3.3.2.- Es igualmente inexacta la apreciación del Ministro Instructor, al sostener que la paralización del Decreto cuya suspensión se solicitó no pone en riesgo la economía nacional toda vez que:

De acuerdo con lo expuesto en el Capítulo de Antecedentes, y según se desprende de los considerandos del Decreto publicado en el periódico oficial del Estado de Puebla, el costo total del proyecto asciende a la cantidad de $ 1, 361,000,000.00 (UN MIL SEISCIENTOS TREINTA Y UN MILLONES DE PESOS 00/100 M.N.) cuya fuente de financiamiento se constituye con aportaciones de un 25% veinticinco por ciento por parte de la Iniciativa Privada, un 40% cuarenta por ciento del Gobierno Federal, del Gobierno del Estado y de recursos propios del SOAPAP Y UN 35% treinta y cinco por ciento que correspondería a la obtención de un crédito con recursos provenientes del Banco Interamericano de Desarrollo a través del Banco de Obras y Servicios Públicos, Sociedad Nacional de Crédito, Institución de Banca de Desarrollo. Asimismo, de las condiciones a las que el BID y BANOBRAS, sujetaron el otorgamiento del financiamiento, destaca aquella que se refiere a la garantía a cargo del Gobierno del Estado de Puebla, que se hace consistir en la afectación de sus participaciones en ingresos federales y cualquier otro ingreso.

En relación con lo anterior, cabe puntualizar que las aportaciones para financiar el proyecto que corresponde realizar al Gobierno del Estado de Puebla, al Gobierno Federal, y a la iniciativa privada, no se ejercerán

por el SOAPAP, sino hasta que se celebre el contrato correspondiente con BANOBRAS, y se empiece a disponer de los recursos que se obtendrán con motivo del mismo.

Ante la inminente celebración de este último contrato, y en cumplimiento a los lineamientos establecidos por el Banco Interamericano de Desarrollo, en sesiones celebradas en los meses de junio y agosto de mil novecientos noventa y seis, el Consejo Directivo del SOAPAP, con la anuencia de BANOBRAS, autorizó la licitación de obras relativas a la ampliación de la red de agua potable y alcantarillado contempladas en el proyecto, para tal efecto se aprobó ejercer la suma de $ 121´000,000.00 (CIENTO VEINTIÚN MILLONES DE PESOS 00 /100 M.N.). Acuerdos estos que fueron aprobados expresamente por las autoridades del H. Ayuntamiento del Municipio de Puebla.

Con los recursos de referencia, durante el período comprendido entre los meses de junio a septiembre del año en curso, se realizaron las licitaciones correspondientes a las obras para la ampliación de la red de agua potable y alcantarillado, todo ello con la participación de las autoridades del H. Ayuntamiento del Municipio de Puebla, desde la formulación de las licitaciones, presentación de propuestas, fallo y adjudicación.

Es el caso que a pesar de que ya se adjudicaron las obras para la ampliación de la red de agua potable y alcantarillado a aquellas empresas que cumplieron los requisitos que se fijaron para tales efectos, como consecuencia de la suspensión decretada, ha sido imposible dar inicio a los trabajos que fueron materia de licitación y posterior adjudicación, por el hecho de que no se cuenta con recursos con los que se permita dar continuidad a dichas obras. Todo esto, en detrimento y en perjuicio del SOAPAP, ya que de no revocarse de inmediato la medida suspensional decretada, la disposición de los recursos que ejerció hubiere sido ociosa, y seguramente tendría que realizar de nueva cuenta las licitaciones de referencia, en virtud de que es obvio que las variables económicas se modificaran y las condiciones y circunstancias en que se aprobaron y adjudicaron las obras, no serán las mismas. Asimismo, lo anterior repercute al propio Gobierno del Estado de Puebla, quien se constituyó en

garante, y por último a aquellas empresas a quienes se les adjudicaron las obras, mismas que erogaron recursos para participar en el procedimiento de licitación.

Por otro lado, no puede desconocerse el hecho de que de no revocarse la suspensión decretada, se corre el riesgo de no ejercerse en el corto plazo el crédito autorizado por el Banco Interamericano de Desarrollo y BANOBRAS, toda vez que las condiciones y modalidades en que se pactaron las cargas financieras derivadas del contrato cuyo ejecución se paralizó, no serán las mismas, puesto que, se reitera, es obvio que las variables económicas pueden modificarse considerablemente en el corto plazo, todo lo cual llevaría a la necesaria revisión y actualización de las condiciones financieras en que ya fue aprobado el financiamiento por parte del Banco Interamericano de Desarrollo y BANOBRAS, que pudiere resultar contraproducente tanto al SOAPAP, como al Gobierno del Estado de Puebla, Es decir, de no ejercerse en el corto plazo la línea de crédito se puede perder la oportunidad de hacerlo con posterioridad.

A lo expuesto en el párrafo inmediato anterior, debe agregarse que todos los organismos, dependencias e instituciones involucrados que han participado en las gestiones, trámites, y estudios, relacionados con el Proyecto Integral de Agua Potable, Drenaje y Saneamiento de la Zona Metropolitana de la Ciudad de Puebla, tales como el Banco Interamericano de Desarrollo, el Banco Nacional de Obras y Servicios Públicos, la Comisión Nacional del Agua, el Gobierno del Estado de Puebla, el SOAPAP, han destinado un monto considerable de recursos con la finalidad de que se concrete el referido proyecto, todo lo cual no es considerado por el Ministro Instructor en la resolución que es materia de este recurso.

De lo expuesto en este apartado, se puede concluir que contrariamente a lo que se sostiene en la resolución recurrida, si se pone en riesgo en gran medida la economía del Estado de Puebla, en los términos descritos.

3.3.3.- La suspensión del Decreto cuya ejecución se suspendió, indudablemente que si afecta gravemente a la sociedad.

Sobre este particular, debe señalarse que el artículo 15 *Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*, no nada más prevé que para la concesión de la medida suspensional, no se afecte gravemente a la sociedad, sino que dicha afectación no sea proporcionalmente mayor a los beneficios que con ella pudiera obtener el solicitante.

Es decir, se impone al juzgador la obligación de comparar o contraponer la medida en que se afecta a la sociedad con el otorgamiento de la suspensión, con los beneficios que en su caso pudiere obtener el solicitante.

En la especie, la parte demandante se limita a establecer que en caso de no concederse la suspensión solicitada, se seguirá afectando la libertad y autonomía municipales del municipio de Puebla, sin que con dicha aseveración se advierta con claridad cuáles son los beneficios concretos, tangibles y específicos que con la suspensión pudiera obtener. En contraposición con los términos extremadamente abstractos en que la parte demandante formula su petición, sorprendiendo la buena fe del Ministro Instructor, la afectación a la sociedad se traduce en la privación de los beneficios que la ejecución del Proyecto Integral de Agua Potable, Drenaje y Saneamiento daría la inmediato a las comunidades ubicadas en la Zona Metropolitana de la ciudad de Puebla, que son entre otros, los siguientes:

El proyecto vendría a satisfacer la demanda de agua potable de la Zona Metropolitana de la ciudad de Puebla hasta el año 2000, a través de la introducción de una nueva fuente, de la rehabilitación y optimización operativa del sistema de agua potable y la reducción del agua no contabilizada. (ANC).

El proyecto beneficiaría a toda la población de la Zona Metropolitana de la ciudad de Puebla, y particularmente a una población de bajos ingresos de aproximadamente 250,000 personas en 80 colonias populares, proveyéndoles agua potable y alcantarillado, lo que permitiría mejorar las condiciones de salubridad.

Por primera vez se tratarían las aguas residuales de la Zona Metropolitana de la Ciudad de Puebla, en cinco plantas ubicadas en las

cuencas de los ríos Atoyac y Alseseca, donde se localizan las 80 colonias populares incluidas en el proyecto y en las que se está experimentando un significativo crecimiento en la ocupación urbana. Esta acción se complementaría con programas de control de la contaminación industrial y El proyecto contempla un programa de fortalecimiento institucional del organismo operador SOAPAP para continuar mejorando su eficiencia operativa y administrativa, lo cual tendría el efecto de mejorar los servicios que le corresponde prestar.

Se procedería a la revisión del Plan Maestro de Agua y Alcantarillado de la Zona Metropolitana de Puebla, lo que permitiría definir futuras prioridades y necesidades de nuevas inversiones.

Además debe señalarse que atendiendo a que el Proyecto Integral de Agua Potable, Drenaje, y Saneamiento de la Zona Metropolitana de la ciudad de Puebla, se encuentra enmarcado dentro del Programa de Desarrollo Regional Angelópolis, cuyo programa comprende a catorce municipios en las vecindades de la ciudad de Puebla, el área que se verá beneficiada con el mismo, esto es, la Zona Metropolitana de Puebla, no nada más comprende al municipio de Puebla, sino también parte de las jurisdicciones municipales de los municipios de San Pedro Cholula, San Andrés Cholula, Cuautlancingo y Amozoc.

De lo expuesto, se advierte que en el caso a estudio no hay ni siquiera un punto del que se pueda partir para poder establecer que exista proporción alguna entre la afectación que resiente la sociedad con la medida suspensional decretada, y los beneficios que con ella obtiene o puede obtener el solicitante. Precisamente porque no hay una proporción mayor entre la afectación y los beneficios en términos del precepto legal que nos ocupa, simplemente la parte demandante no obtiene beneficio alguno.

En apoyo de lo anterior, a continuación, se transcribe la jurisprudencia y tesis relacionadas, aplicables al caso por analogía, en los siguientes términos:

> "Suspensión. Interés público. Al resolverse sobre la suspensión de los actos reclamados deben sopesarse, conforme al artículo 124

de la *Ley de Amparo*, los daños y perjuicios (patrimoniales o no) que la parte quejosa puede resentir con la ejecución de los actos reclamados con los efectos provocados o derivados de ellos, contra los daños y perjuicios que se pueden ocasionar al interés público o al bienestar general con la dilación de la ejecución de los actos. Es decir, no se trata de examinar si es conveniente o necesario al interés general que se realicen los actos reclamados, sino que debe determinar si hay o no, urgencia en que se realicen, y comparar los daños que la suspensión puede ocasionar al interés público, con los daños que la ejecución o consecuencias de los actos reclamados pueden ocasionar a la parte quejosa. Y al analizar estos elementos, de ninguna manera se debe perder de vista que al quejoso se le obliga a garantizar los daños que pueda causar, y a que para ello se le exige una fianza, mientras que las autoridades no suelen indemnizar los daños (patrimoniales o no) que causan a los particulares con la ejecución de los actos reclamados. En efecto, se ha venido estimando (sin que aquí deba analizarse si con ello se satisface el artículo 80 de la *Ley de Amparo*) que en caso de concesión del amparo la restitución de las cosas al orden anterior no incluye la obligación de la autoridad de pagar los daños y perjuicios causados a la parte quejosa con la ejecución de sus actos que fueron encontrados inconstitucionales y, por ende, ilícitos.

Primer tribunal colegiado en materia administrativa del primer circuito.

RA-747/75. Música a su Servicio, S.A. 3 de febrero de 1976. Unanimidad de votos.

RA-791/75. Amador Luna y Trinidad Cortés de Luna. 5 de marzo de 1976. Unanimidad de votos.

RA-587/75. María de Lourdes Fuentes de Nava. De abril de 1976. Unanimidad de votos.

RA-157/76. Águilas de Occidente, S.A. de C.V. 4 de marzo de 1976. Unanimidad de votos.

RA-410/76. Helvex, S.A. 25 de agosto de 1976. Unanimidad de votos. (Informe rendido a la Suprema Corte de Justicia de la

Nación, por su presidente, al terminar el año de 1976. Tercera Parte, pp. 60 y 61)"

"SUSPENSIÓN. INTERÉS SOCIAL O INTERÉS PÚBLICO. SU DEMOSTRACIÓN. No basta que el acto se funde formalmente en una ley de interés público, o que en forma expresa o implícita pretenda perseguir una finalidad de interés social, para que la suspensión sea improcedente conforme al artículo 124 de la *Ley de Amparo*, sino que es menester que las autoridades o los terceros perjudicados aporten al ánimo del juzgador elementos de convicción suficientes para que pueda razonablemente estimarse que, en el caso concreto que se plantee, la concesión de la suspensión causaría tales perjuicios al interés social, o que implicaría una contravención directa e ineludible, prima facie y para los efectos de la suspensión, a disposiciones de orden público, no sólo para el apoyo formalmente buscado en dichas disposiciones, sino por las características materiales del acto mismo, Por lo demás, aunque pueda ser de interés público ayudar a ciertos grupos de personas, no se debe confundir el interés particular de uno de esos grupos con el interés público mismo, y cuando no está en juego el interés de todo esos grupos protegidos, sino el de uno solo de ellos, habría que ver si la concesión de la suspensión podría dañar un interés colectivo en forma mayor que como podría dañar al quejoso la ejecución del acto concreto reclamado. O sea que, en términos generales y para aplicar el criterio de interés social y de orden público contenidos en el precepto a comento, se debe sopesar o contrabalancear el perjuicio que podría sufrir el quejoso con la ejecución del acto reclamado, y el monto de la afectación a sus derechos en disputa, con el perjuicio que podrían sufrir las metas de interés colectivo perseguidas con el acto concreto de autoridad.

PRIMER TRIBUNAL COLEGIADO EN MATERIA ADMINISTRATIVA DEL PRIMER CIRCUITO.

Séptima Época, Sexta Parte:

Volumen 32, pág. 85. Amparo en revisión 755/70.

María Reyes Vda. De Martínez. 23 de agosto de 1971.

Unanimidad de votos. Ponente: Guillermo Guzmán Orozco.

Volumen 54, pág. 104. Amparo en revisión 721/72.

Ingenio el Potrero, S.A. 15 de enero de 1973. Unanimidad de votos. Ponente: Guillermo Guzmán Orozco.

Volumen 63, pág. 70 Amparo en revisión 21/74. Sociedad Cooperativa de Producción Pesquera "General Álvaro Obregón", S.C.L. 4 de marzo de 1974. Unanimidad de votos. Ponente: Guillermo Guzmán Orozco.

Volumen 63, pág 70. Amparo en revisión 57/77. Servicios Modernos, S.A. 11 de marzo de 1974. Unanimidad de votos. La publicación no menciona ponente.

Volumen 63, pág. 70. Amparo en revisión 710/73. Autobuses Xonacatlán "Cometa Azul", S.A. de C.V. 19 de marzo de 1974. Unanimidad de votos. La publicación no menciona ponente".

"Agua, servicio de. suspensión improcedente. Si el acto recamado, tiene a satisfacer la necesidad del servicio de agua, la suspensión definitiva es improcedente y debe negarse por no satisfacer el requisito de la fracción II del artículo 124 de la *Ley de Amparo*.

Incidente en revisión 323/77. Crescencio Juárez Chavira y otros, 11 de agosto de 1977. Unanimidad de votos. Ponente: Gilberto Liévana Palma.

Tercer Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito.

Tribunales Colegiados, Séptima Época, volumen semestral 103-108, Sexta Parte, pág. 29"

"Aguas. Es indebido otorgarla contra la determinación que tienda a la regularización o captación de aguas, por tratarse de una medida que es de interés público y no surtirse, por tanto, el requisito que exige la fracción II del artículo 124 de la *Ley de Amparo*.

Incidente de suspensión relativo al juicio de amparo promovido por la Compañía Jabonera de Lourdes, S. de R.L., contra actos del Subsecretario de Agricultura y Fomento y otras.

Toca 1,337-43-1ª. Fallado en 10 de julio. Negando la suspensión. Por unanimidad de 4 votos.

Informe 1947, Segunda Sala, pág. 129."

"SUSPENSIÓN. TRATÁNDOSE DE REALIZACIÓN DE TRABAJOS Y SERVICIOS ENCAMINADOS A DOTAR DE AGUA Y SANEAMIENTO DERIVADOS DE AFECTACIÓN DECRETADA EN CONTRA DEL SOLICITANTE. Es de revocar la interlocutoria que se revisa y, por lo mismo negar al quejoso el beneficio de referencia contra los actos que reclama porque es indebida la concesión hecha por el inferior ya que en esa forma se viola lo dispuesto por la fracción II del artículo 124 de la *Ley de Amparo*, toda vez que los trabajos y servicios de que se trata son de interés general y social que debe prevalecer sobre el interés particular o privado, y porque la medida, además, no debía otorgarse por tratarse de un caso de utilidad pública como el que se ha señalado.

Informe 1950, Segunda Sala, Incidente de suspensión, pág. 171."

"(SUSPENSIÓN.) AGUAS. Es indebido otorgarla contra la determinación que tienda a la regularización o captación de aguas, por tratarse de una medida que es de interés público y no surtirse, por tanto, el requisito que exige la fracción II del artículo 124 de la *Ley de Amparo*.

Informe 1947, Segunda Sala, pág. 129."

"ORDEN PÚBLICO. El criterio que informa ese concepto para conceder la suspensión definitiva, debe fundarse en los bienes de la colectividad tutelados por las leyes, y no en que las mismas son de orden público ya que todas ellas lo son en alguna medida.

R.I. 2,720/71. Reguladores y Controles Reyco, S.A. 18 de febrero de 1972. Unanimidad de votos. Ponente: Jesús Toral Moreno.

Informe 1972, Tercera Parte, pág. 80

Segundo Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito."

"SUSPENSIÓN DEFINITIVA. ES IMPROCEDENTE CUANDO SE RECLAMA LA ORDEN TENDIENTE A LA REALIZACIÓN DE OBRAS DE AMPLIACIÓN DE UNA AVENIDA. Cuando se reclama en el juicio de amparo la orden dictada por la autoridad administrativa que tiene por objeto la realización de obras de ampliación de una avenida, debe negarse la suspensión definitiva solicitada, por no reunirse en el caso los requisitos exigidos por el artículo 124, fracción II de la *Ley de Amparo*, ya que es evidente el interés social que se persigue con las obras de referencia puesto que tienden esencialmente al beneficio de la comunidad.

Amparo en revisión 663/77. Lucía Azucena. 25 de agosto de 1977. Unanimidad de votos. Ponente: Sergio Hugo Chapital G. Secretaria: Atzimba Martínez Nolasco.

Informe 1977, Tercero Administrativo, pág. 238."

"SUSPENSIÓN DEFINITIVA, CONCEPTO DE INTERÉS SOCIAL PARA LOS EFECTOS DE LA. Es cierto que no existe un criterio definido sobre que debe entenderse por interés público o social, sin embargo, se infiere que dicho concepto conlleva implícito el aspecto de generalidad o colectividad y por interés debe entenderse, según el Diccionario de la Lengua Española, como aquél provecho, utilidad, ganancia o beneficio que se percibe o bien, llamar la atención sobre alguna cosa, en tales condiciones por interés general, debe entenderse aquél beneficio que obtiene la colectividad, del cual evidentemente se le privaría de concederse la suspensión solicitada.

Incidente de suspensión en la revisión 76/78. Ciba Geigy Mexicana, S.A. de C.V. 16 de febrero de 1978. Unanimidad de votos. Ponente: Ángel Suárez Torres. Secretario: Hugo G. Lara Hernández.

Informe 1978, Tercera Parte, págs. 203-4.

Tercer Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito."

"AGUAS, SUSPENSIÓN CONTRA EL DECRETO SOBRE ABASTECIMIENTO DE, EN SILAO GUANAJUATO. Si bien es cierto que el artículo 4to. Del

> decreto número 9, sobre abastecimiento de aguas potables a la ciudad de Silao, previene que todas las casas y predios de dicha población, ubicados con frente a las calles por donde pasan las tuberías del sistema de agua potable, deberán estar provistas de dicho servicio, y que el artículo 5to. Determina que los usuarios pagaran por el mismo, una cuota mensual, no es menos cierto que este último precepto faculta a la junta de mejoras materiales para determinar dicha cuota, teniendo en consideración el valor fiscal del predio en el que se va a utilizar el servicio. Con consecuencia, debe estimarse que en tanto no se haga dicha determinación, el decreto no puede ocasionar perjuicios de difícil reparación a los usuarios, razón por la cual debe negarse la suspensión que contra el mismo se solicite.
>
> Suárez Cordero Francisco y coags. Pág. 1989. Tomo LXV."

De los criterios sostenidos por los Tribunales Federales, antes transcritos, de aplicación analógica al presente caso, se desprende lo siguiente:

Que sólo es procedente conceder la suspensión en aquellos casos en que no se sigan perjuicios a la colectividad, esto es, que debe negarse cuando está de por medio el interés público.

Que el interés social está por encima de los intereses particulares.

Que la prestación de servicios públicos, que beneficien a la colectividad, debe tutelarse y protegerse de tal manera que no se prive de los mismos a la sociedad.

Que en todo caso, para decretar la suspensión de los actos reclamados, debe ponderarse la afectación que con su concesión se causa a la colectividad, contra los daños y perjuicios que se causen a quien la solicita.

En la especie, en la resolución recurrida, se omitió aplicar los criterios que informan a la institución de la suspensión del acto reclamado prevista en la *Ley de Amparo*, que según se advierte son aplicables al presente caso por analogía. Esto es así, toda vez que el

Ministro Instructor no reconoce que, con la suspensión decretada, se causa una grave afectación a la sociedad, al privarla de los beneficios que el mejoramiento del sistema de agua potable, saneamiento y alcantarillado, representan para la colectividad.

Para corroborar lo que se ha venido exponiendo, en el sentido de que con la concesión de la medida suspensional decretada se causan graves perjuicios a la sociedad, cabe destacar que las autoridades del H. Ayuntamiento del Municipio de Puebla, y hoy demandantes, han reconocido expresamente lo anterior, según se desprende del acta de la Asamblea Ordinaria del Consejo Directivo del SOAPAP, que tuvo verificativo el pasado día veintisiete de septiembre de mil novecientos noventa y seis, en la que el Director General de dicho organismo comunicó a los asistentes de la tramitación de esta controversia constitucional, así como del acuerdo que ordenó la suspensión del Decreto de fecha veinticinco de julio de mil novecientos noventa y seis, publicado en el Periódico Oficial del Estado de Puebla el dos de agosto del mismo año, que traería como consecuencia que no se podría continuar con las obras del proyecto, ni se podrían ejercer los recursos federales de acuerdo con al Programa Integral de Agua Potable, Alcantarillado y Saneamiento. En atención a ello, la Secretaria del Consejo Directivo sometió a votación que se considerara que la suspensión decretada por la H. Suprema Corte de Justicia de la Nación, consistente en la suspensión del crédito, afecta considerablemente a la ciudadanía. Por unanimidad de votos los miembros del Consejo Directivo votaron que la medida suspensional que es materia de impugnación, sí afecta a la ciudadanía.

3.3.4.- Por lo que hace a lo argumentado por el Ministro Instructor, en el sentido de que considera que el Decreto que autoriza al SOAPAP a contratar y garantizar financiamientos ante el Banco Nacional de Obras y Servicios, no es propiamente el medio para lograr la ejecución del Proyecto Integral para el Mejoramiento del Servicio de Agua Potable y Alcantarillado de la ciudad de Puebla, debe decirse que es a todas luces inexacta la apreciación del Ministro Instructor en virtud de que no puede concebirse la ejecución de cualquier obra pública sin el financiamiento

correspondiente. Si bien es cierto que en la ejecución de obras públicas concurren diversos factores que hacen posible su ejecución, tales como la viabilidad del proyecto tanto en el aspecto técnico como en el financiero, así como que el proyecto se apegue a las normas jurídicas aplicables, no es menos cierto, que el factor más importante que concurre para la realización de obras públicas, es precisamente la obtención de recursos correspondientes, sin los cuales, simple y sencillamente no se puede ejecutar la obra.

En el supuesto de que la determinación del Ministro Instructor se sustenta en el hecho de que en la parte considerativa del Decreto cuya suspensión se solicitó, se establece que el financiamiento del Proyecto Integral de Agua Potable, Alcantarillado y Saneamiento se constituye con aportaciones de un 25% veinticinco por ciento por parte de la Iniciativa Privada, un 40% cuarenta por ciento del Gobierno Federal, del Gobierno del Estado y de recursos propios del SOAPAP y un 35% treinta y cinco por ciento que correspondería a la obtención de un crédito con recursos provenientes del Banco Interamericano de Desarrollo a través del Banco de Obras y Servicios Públicos, Sociedad Nacional de Crédito, Institución de Banca de Desarrollo, debe aclararse lo siguiente:

Una condición de necesaria comprobación para que se puedan ejercer las partidas que corresponden al Gobierno Federal, al Gobierno Estatal, y a la iniciativa privada, es precisamente la autorización y ejercicio del crédito otorgado por el Banco Interamericano de Desarrollo, a través de BANOBRAS. Dicha condición no es privativa de las obras a realizarse al amparo del Proyecto Integral de Agua Potable, Alcantarillado y Saneamiento de la ciudad de Puebla, sino que se ajusta al marco jurídico implementado por el Gobierno Federal, en particular el Programa de Agua Potable y Alcantarillado en Zonas Urbanas, que establece las políticas y lineamientos en la contratación, ejecución y seguimiento de obras públicas en este rubro. Corresponde anualmente a la Comisión Nacional del Agua, y al Banco Nacional de Obras y Servicios Públicos, Sociedad Nacional de Crédito, Institución de Banca de Desarrollo, la actualización del referido programa.

En términos de lo anterior, y suponiendo que de los considerandos del Decreto que nos ocupa, se pudiera interpretar que las aportaciones

por parte de la Iniciativa Privada, del Gobierno Federal, del Gobierno del Estado y de recursos propios del SOAPAP, se ejercen sin condicionante alguna, lo cierto es que, como ha quedado puntualizado, dichos recursos no pueden ejercerse hasta en tanto se autorice el crédito con recursos provenientes del Banco Interamericano de Desarrollo a través del Banco de Obras y Servicios Públicos, Sociedad Nacional de Crédito, Institución de Banca de Desarrollo.

3.3.5.- Si bien es cierto que el Decreto cuya suspensión fue solicitada por la parte demandante, en sí mismo no constituye uno de los fines para los que fue creado el Sistema Operador Integral de Agua Potable, Alcantarillado y Saneamiento, es incuestionable que la disposición del crédito del Banco Interamericano de Desarrollo, resulta indispensable para el cumplimiento de sus fines, todo lo cual se ajusta al marco jurídico del Decreto de creación del SOAPAP y de sus reformas, concretamente sus artículos 3°, fracciones III, VI, X y XIII, y 13, fracciones I, IV, XI y XV. Sobre este aspecto, no puede ignorarse el hecho de que sin financiamiento, el SOAPAP, estaría limitado para cumplir con los objetivos para los que fue creado. Además debe señalarse, que entre otros de los objetivos prioritarios del Proyecto, se comprende el de mejorar la operación y administración del SOAPAP en la prestación de los servicios públicos a su cargo, que de realizarse permitiría al SOAPAP brindar de manera más eficiente los servicios de agua potable y alcantarillado, que satisfaga las demandas de la ciudadanía, y que le permita operar con autonomía financiera.

3.3.6.- No es cierto que no exista extrema urgencia para disponer de los recursos del Banco Interamericano de Desarrollo, toda vez que:

Como ya se dijo, el proyecto tiene objetivos concretos que integralmente tienden a satisfacer las principales demandas de la ciudadanía, que son consecuencia del rezago en la prestación del servicio de agua potable, alcantarillado y saneamiento. Una de las razones que justifica predominantemente la urgencia de disponer de los recursos, es la situación que guarda el sistema de saneamiento de aguas residuales, que como se ha venido reiterando, expone a la ciudadanía poblana, a graves riesgos de insalubridad. Sobre este particular, es de hacer notar que la deficiencia del sistema de saneamiento de aguas residuales, ha originado

que los índices de cólera de la población de la Zona Metropolitana de Puebla, se hayan elevado considerablemente. Esta situación, ha colocado a la ciudad de Puebla, en los primeros lugares de la lista que encabeza a las ciudades con mayor índice de habitantes afectados por el cólera. Además, las fuentes de abastecimiento del sistema de agua potable de la ciudad de Puebla, se localizan precisamente en las inmediaciones de los ríos Atoyac y Alseseca, que es donde se canaliza la mayor parte de residuos industriales y domésticos que contribuyen a la situación de insalubridad que impera en la ciudad de Puebla.

De no revocarse la medida suspensional decretada, y como se ha reiterado, las cargas financieras derivadas del financiamiento se verán afectadas por las variables económicas, y las condiciones en que se aprobó el crédito por las instituciones bancarias correspondientes, serán obsoletas, y habrá necesidad de adecuarlas a las circunstancias que imperen en la época en que se esté en posibilidad de disponer del crédito, lo cual justifica la extrema urgencia de disponer del financiamiento del Banco Interamericano de Desarrollo.

Asimismo, de no disponerse de los recursos con debida oportunidad, no se cumplirían los objetivos que se pretenden alcanzar con el Programa Regional Angelópolis, que comprende acciones en todos los rubros relativos a la infraestructura Regional del Estado de Puebla, que comprende a la Zona Metropolitana de la ciudad de Puebla.

3.4.- De todo lo expuesto en este tercer agravio, se corrobora que al concederse la medida suspensional solicitada por la parte demandante, no se observaron las formalidades y requisitos de procedencia previstos por el artículo 15 de la *Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*, habida cuenta de que con la medida suspensional decretada se pone en peligro tanto la seguridad, como la economía del Estado de Puebla, e igualmente se afecta gravemente a la sociedad en una proporción evidentemente mayor a los beneficios que la parte demandante pudiera obtener, máxime que como ya se indicó, a dicha demandante no le reporta beneficio alguno la suspensión decretada.

En virtud de lo anterior, este tercer agravio expresado debe declarase procedente y fundado, y en consecuencia se revoque la resolución impugnada.

CUARTO. La resolución recurrida de fecha veintitrés de septiembre de mil novecientos noventa y seis, viola en perjuicio de nuestra parte, por su inobservancia, lo dispuesto por el artículo 18 de la *Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*, por lo siguiente:

4.1.- El artículo invocado, dispone:

> "Art. 18.- Para el otorgamiento de la suspensión deberán tomarse en cuenta las circunstancias y características particulares de la controversia constitucional. El auto o la interlocutoria mediante el cual se otorgue deberá señalar con precisión los alcances y efectos de la suspensión, los órganos obligados a cumplirla, los actos suspendidos, el territorio respecto del cual opere, el día en que deba surtir sus efectos, y en su caso, los requisitos para que se efectiva".

4.2.- De una simple lectura de la resolución recurrida, se puede observar que no cumple con los requisitos previstos en el numeral invocado, atendiendo a que:

4.2.1.- No se toman en cuenta las circunstancias y características particulares de la controversia constitucional planteada. En efecto, el Ministro Instructor no hace alusión alguna a los planteamientos formulados a lo largo del escrito inicial de demanda, lo cual es entendible debido a que de los mismos no se advierte en forma alguna, que se justifique la suspensión de los actos combatidos.

4.2.2.- No se señalan con precisión: los órganos obligados a cumplir la suspensión decretada; el territorio respecto del cual opere; el día en que deba surtir sus efectos, ni los requisitos para que sea efectiva.

En virtud de lo anterior y toda vez que no se observaron los requisitos previstos por el artículo 18 invocado, procede declarar procedente y fundado este cuarto agravio expresado.

5.- A efecto de acreditar los extremos que se contienen en el presente escrito, con fundamento en lo dispuesto por el artículo 52 de la *Ley Reglamentaria de las fracciones I y II del artículo 105 de la Constitución Política de loes Estados Unidos Mexicanos*, nuestra parte ofrece las siguientes:

PRUEBAS

5.1.- LA DOCUMENTAL PÚBLICA, consiste en el Periódico Oficial del Gobierno del Estado de Puebla de fecha veintiocho de diciembre de mil novecientos ochenta y cuatro, que contiene el Decreto del H. Congreso del Estado de Puebla de fecha veintisiete de diciembre de mil novecientos ochenta y cuatro, por el que se crea el ORGANISMO PUBLICO DESCENTRALIZADO DENOMINADO "SISTEMA OPERADOR DE LOS SERVICIOS DE AGUA POTABLE Y ALCANTARILLADO DEL MUNICIPIO DE PUEBLA", que con el presente se acompaña en copia certificada como (anexo seis).

Esta prueba mi parte la relaciona con todas y cada una de las manifestaciones contenidas en el capítulo de antecedentes, así como con todos los agravios expresados.

5.2.- LA DOCUMENTAL PÚBLICA, consiste en el Periódico Oficial del Gobierno del Estado de Puebla de fecha veintisiete de diciembre de mil novecientos noventa y cuatro, que contiene el Decreto del H. Congreso del Estado de Puebla de fecha quince de diciembre de mil novecientos noventa y cuatro, por el que se reforman y derogan diversos artículos del Decreto que creó el "SISTEMA OPERADOR DE LOS SERVICIOS DE AGUA POTABLE Y ALCANTARILLADO DEL MUNICIPIO DE PUEBLA", que con el presente se acompaña en copia certificada como (anexo siete).

Esta prueba mi parte la relaciona con todas y cada una de las manifestaciones contenidas en el capítulo de antecedentes, así como con todos los agravios expresados.

5.3.- La documental pública, consistente en la comunicación suscrita por el Banco Interamericano de Desarrollo, Representación en México, dirigida al Gerente de Organismos Financieros Internacionales de BANOBRAS, señor licenciado Ismael Díaz Aguilera, de fecha veintiocho de octubre de mil novecientos noventa y cuatro, por la que se comunicó la aprobación del financiamiento del Programa de Agua Potable y Alcantarillado de Puebla, que con el presente se acompaña en copia certificada como (anexo ocho).

Esta prueba mi parte la relaciona con todas y cada una de las manifestaciones contenidas en el capítulo de antecedentes, así como con todos los agravios expresados.

5.4.- La documental, consistente en el estudio técnico y financiero realizado por la Consultoría Internacional denominada Mc. Kinsey & Company, Inc., relativo al financiamiento del Proyecto Integral de Agua Potable, Alcantarillado y Saneamiento de la Zona Metropolitana de la ciudad de Puebla, que con el presente se acompaña como (anexo nueve).

Esta prueba mi parte la relaciona con todas y cada una de las manifestaciones contenidas en el capítulo de antecedentes, así como con todos los agravios expresados.

5.5.- La documental, consistente en la comunicación de fecha veintiséis de octubre de mil novecientos noventa y cinco, que el Delegado de BANOBRAS en el Estado de Puebla, dirigió al Director General del SOAPAP, por medio de la cual se le comunicó que el Comité Ejecutivo de Crédito de BANOBRAS autorizó la solicitud presentada por el SOAPAP para financiar parcialmente al Proyecto Integral de Aguas Potable, Alcantarillado y Saneamiento de la Zona Metropolitana de Puebla, que con el presente se acompaña en copia certificada como (anexo diez).

Esta prueba mi parte la relaciona con todas y cada una de las manifestaciones contenidas en el capítulo de antecedentes, así como con todos los agravios expresados.

5.6.- La documental, consistente en la comunicación de fecha treinta de noviembre de mil novecientos noventa y cinco, que el Gerente de Construcción de Agua Potable y Saneamiento de la Comisión Nacional del Agua, dirigió al Gerente Estatal de la Comisión del Agua en Puebla,

por la que le remitió copia del dictamen técnico del Proyecto para el Mejoramiento del Sistema de Agua Potable y Alcantarillado de la ciudad de Puebla, emitido el veintiuno de noviembre de mil novecientos noventa y cinco por la Comisión Nacional del Agua, que con el presente se acompaña en copia certificada como (anexo once).

Esta prueba mi parte la relaciona con todas y cada una de las manifestaciones contenidas en el capítulo de antecedentes, así como con todos los agravios expresados.

5.7.- La documental pública,consistente en el Periódico Oficial del Gobierno del Estado de Puebla de fecha dos de agosto de mil novecientos noventa y seis, que contiene el Decreto del H. Congreso del Estado de Puebla de fecha veinticinco de julio de mil novecientos noventa y seis, por el que se autoriza al "sistema operador de los servicios de agua potable y alcantarillado del municipio de puebla", y al Ejecutivo del Estado de Puebla, a contratar y garantizar, respectivamente, financiamientos ante BANOBRAS, para la ejecución del Proyecto Integral de Agua Potable, Drenaje y Saneamiento de la Zona Metropolitana de la ciudad de Puebla, que con el presente se acompaña como (anexo doce)

Esta prueba mi parte la relaciona con todas y cada una de las manifestaciones contenidas en el capítulo de antecedentes, así como con todos los agravios expresados.

5.8.- La documental, consistente en la comunicación de fecha doce de agosto de mil novecientos noventa y seis, que el presidente Municipal de Puebla dirigió al Director General de banobras, señor licenciado Jaime Corredor Esnaola que con el presente se acompaña en copia certificada como (anexo trece).

Esta prueba mi parte la relaciona con todas y cada una de las manifestaciones contenidas en el capítulo de antecedentes, así como con todos los agravios expresados.

5.9.- La documental, consistente en el acta de apertura de las propuestas económicas correspondientes a la convocatoria de obra pública número APA-PUE-SOAPAP-96-1 convocada por el soapap para la ejecución de los trabajos de la red de agua potable y drenaje residual de la zona sur

que con el presente se acompaña como (anexo catorce).

Esta prueba mi parte la relaciona con todas y cada una de las manifestaciones contenidas en el capítulo de antecedentes, así como con todos los agravios expresados.

5.10.- La documental, consistente en las actas de fallo para la adjudicación del contrato APA-PUE-SOAPAP-96-2A, de fecha diecisiete de septiembre de mil novecientos noventa y seis, que con el presente se acompañan en copias certificadas como (anexos del quince al veintidós)

Esta prueba mi parte la relaciona con todas y cada una de las manifestaciones contenidas en el capítulo de antecedentes, así como con todos los agravios expresados.

5.11.- La documental, consistente en minutas levantadas con motivo de las juntas de trabajo realizadas el veintitrés y veintisiete de agosto, y doce de septiembre de mil novecientos noventa y seis, celebradas para el análisis de la evaluación de las propuestas para la adjudicación de los contratos APA-PUE-SOAPAP-96-2A, que con el presente se acompañan como (anexos del veintitrés al veintiséis).

Esta prueba mi parte la relaciona con todas y cada una de las manifestaciones contenidas en el capítulo de antecedentes, así como con todos los agravios expresados.

5.12.- La documental, consistente en el Acta del Asamblea Ordinaria del SOAPAP, que tuvo verificativo el veintisiete de septiembre de mil novecientos noventa y seis, que con el presente se acompaña como (anexo veintisiete)

Esta prueba mi parte la relaciona con todas y cada una de las manifestaciones contenidas en el capítulo de antecedentes, así como con todos los agravios expresados.

5.13.- La documental, consistente en copias certificadas de las Actas de las Sesiones Ordinarias y Extraordinarias del Consejo Directivo del SOAPAP, celebradas durante el período comprendido entre el once de enero y el siete de diciembre de mil novecientos noventa y cuatro que con el presente se acompaña como (anexo veintiocho)

Esta prueba mi parte la relaciona con todas y cada una de las manifestaciones contenidas en el capítulo de antecedentes, así como con todos los agravios expresados.

5.14.- La documental, consistente en copias certificadas de las Actas de las Sesiones Ordinarias y Extraordinarias del Consejo Directivo del soapap, celebradas durante el período comprendido entre el treinta y uno de enero y el once de diciembre de mil novecientos noventa y cinco que con el presente se acompañan como (anexo veintinueve).

Esta prueba mi parte la relaciona con todas y cada una de las manifestaciones contenidas en el capítulo de antecedentes, así como con todos los agravios expresados.

5.15.- La documental, consistente en copias certificadas de las Actas de las Sesiones Ordinarias y Extraordinarias del Consejo Directivo del soapap, celebradas durante el período comprendido entre el veintidós de enero y el veintidós de agosto de mil novecientos noventa y seis que con el presente se acompaña como (anexo treinta)

Esta prueba mi parte la relaciona con todas y cada una de las manifestaciones contenidas en el capítulo de antecedentes, así como con todos los agravios expresados.

5.16.- La documental, consistente en el Manual de Operación del Programa de Agua Potable, Alcantarillado y Saneamiento en Zonas Urbanas, que con el presente se acompaña como (anexo treinta y uno)

Esta prueba mi parte la relaciona con todas y cada una de las manifestaciones contenidas en el capítulo de antecedentes, así como con todos los agravios expresados.

5.17.- La documental, consistente en la comunicación que el Delegado Estatal de banobras, dirigió al Director General de soapap, de fecha trece de junio de mil novecientos noventa y seis, por medio de la cual le solicita se dé cumplimiento a las condiciones a las que se sujetó el crédito del Banco Interamericano de Desarrollo, que con el presente se acompaña como (anexo treinta y dos.

Esta prueba mi parte la relaciona con todas y cada una de las manifestaciones contenidas en el capítulo de antecedentes, así como con todos los agravios expresados.

5.18.- La documental, consistente en el informe que rinda la Comisión Nacional del Agua, Gerencia Estatal en el Estado de Puebla, sobre los siguientes puntos:

5.18.1.- Que rindan un dictamen sobre el Estado actual que guarda el Sistema de Agua Potable, Alcantarillado y Saneamiento de la Zona Metropolitana de Puebla.

5.18.2.- Que atendiendo al Estado actual que guarda el Sistema de Agua Potable, Alcantarillado y Saneamiento de la Zona Metropolitana de Puebla, determinen, en su caso, las acciones que deben realizarse para resolver el rezago de dicho sistema.

5.18.3.- Que determinen el grado de urgencia y de necesidad de atender el rezago del Sistema de Agua Potable, Alcantarillado y Saneamiento de la Zona Metropolitana de Puebla.

Con el presente se acompaña como (anexo treinta y tres) copia de la solicitud formulada por nuestra parte a la Comisión Nacional del Agua, Gerencia Estatal en Puebla, en la que consta el sello de recibido correspondiente, sin perjuicio de lo cual solicitamos a su Señoría requiera directamente a dicho organismo ´para que rinda el informe solicitado, según lo prevé el artículo 90 del *Código Federal de Procedimientos Civiles*, de aplicación supletoria a la Ley de la Materia.

Esta prueba mi parte la relaciona con todas y cada una de las manifestaciones contenidas en el capítulo de antecedentes, así como con todos los agravios expresados.

Por lo expuesto y fundado,

A USTED C. PRESIDENTE DE LA H. SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN, atentamente pedimos se sirva:

PRIMERO. Tenernos por presentes, en tiempo y forma, con la representación que invocamos, interponiendo recurso de reclamación en contra de la resolución de fecha veintitrés de septiembre de mil novecientos noventa y seis, dictada en los autos del incidente de suspensión de la presente controversia constitucional, en los términos de este escrito.

SEGUNDO. Se tenga por reconocida nuestra representación, por señalado domicilio para oír notificaciones y por autorizadas para recibirlas y presentar promociones a las personas que se indican.

TERCERO. Tener por ofrecidas las pruebas relacionadas en este escrito, ordenando su preparación y desahogo en los términos solicitados.

CUARTO. Correr traslado a la parte actora para que en el término de ley manifieste lo que a su derecho convenga.

QUINTO. En su oportunidad, turnar este escrito y sus anexos al Ministro que corresponda, para los efectos de que elabora el proyecto de resolución correspondiente.

SEXTO. Previa la formulación del proyecto que deba someterse a la consideración del Pleno de ese Alto Tribunal, se dicte sentencia que revoque la resolución de fecha veintitrés de septiembre de mil novecientos noventa y seis.

PROTESTAMOS LO NECESARIO

Heroica Puebla de Zaragoza, a treinta de Septiembre de 1996

POR EL PODER EJECUTIVO DEL ESTADO LIBRE Y SOBERANO DE PUEBLA

LIC. MANUEL BARTLETT DÍAZ
GOBERNADOR CONSTITUCIONAL DEL ESTADO

EL SECRETARIO DE GOBERNACIÓN

LIC. MARIO P. MARÍN TORRES

EL PROCURADOR GENERAL DE JUSTICIA DEL ESTADO

LIC. CARLOS ALBERTO JULIÁN Y NACER

POR EL CONGRESO DEL ESTADO LIBRE Y SOBERANO DE PUEBLA

CARLOS BARRIENTOS DE LA ROSA
PRESIDENTE DE LA COMISIÓN PERMANENTE

JOSÉ SÁNCHEZ TINOCO
SECRETARIO DE LA COMISIÓN PERMANENTE

XX. DEMANDA DE AMPARO INDIRECTO, CASO ARTURO CASTELO PARADA

C. JUEZ DE DISTRITO EN TURNO

PRESENTE.

ARTURO CASTELO PARADA, ARTURO CASTELO LOPEZ ARIAS Y SERGIO CASTELO LOPEZ ARIAS, por propio derecho, y en nuestro carácter de apoderados de RICARDO MANUEL PUEBLA VALENZUELA, así como CARLOS ALBERTO PUEBLA VALENZUELA Y PAULO CESAR YBERRI TIRADO, por propio derecho, comparecemos, y con respeto decimos:

Que con fundamento en lo dispuesto por los artículos 103 fracción I y 107 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en relación con lo que establecen los artículos 114, 116, 120 y demás relativos de la *Ley de Amparo*, venimos a solicitar el amparo y protección de la justicia de la Unión, en contra de las autoridades y por los actos que a continuación se indican:

En los términos del artículo 116 de la *Ley de Amparo*, se expresa lo siguiente:

I.- NOMBRE Y DOMICILIO DE LOS QUEJOSOS Y DE QUIEN PROMUEVE EN SU NOMBRE:

ARTURO CASTELO PARADA, ARTURO CASTELO LOPEZ ARIAS, SERGIO CASTELO LOPEZ ARIAS, RICARDO MANUEL PUEBLA VALENZUELA, CARLOS ALBERTO PUEBLA VALENZUELA Y PAULO CESAR YBERRY TIRADO, con domicilio en la casa número 47 de las calles de Sahuaripa, esquina con Cascada, Colonia Valle Verde, de esta ciudad de Hermosillo, Sonora.

Los tres primeros promueven esta instancia, además de hacerlo por propio derecho, en representación como apoderados del SEÑOR RICARDO MANUEL PUEBLA VALENZUELA, acreditando dicha representación, con la copia certificada del testimonio de la escritura pública número

5535 otorgada ante la fe del Notario Público número 53, de este Estado de Sonora, licenciado Iván Flores Salazar, con fecha 26 de julio del presente año, y relativa al poder general amplísimo para pleitos y cobranzas, actos de administración y de riguroso dominio, que otorgó el expresado Ricardo Manuel Puebla Valenzuela a los señores Castelo Parada y Castelo López Arias. De este documento, se advierte que cuentan con facultades expresas para interponer juicios de amparo.

Se exhibe tal documento como anexo número UNO.

Por otra parte, en los términos del artículo 20 de la *Ley de Amparo*, se designa como representante común de los quejosos, al señor Arturo Castelo Parada.

Por último, de conformidad con el artículo 27 de la propia *Ley de Amparo*, se autoriza para oír notificaciones en este en este juicio, indistintamente, a los señores Licenciados Rafael Ambrosi Cortés, Ricardo Adolfo Sánchez Arellano, José Luis Zambrano Porras, Cristina Rocha Cito, Tatiana Villa Ramírez, con cédulas profesionales números 283808, 1927909, 2199377, 2200872 y 2587278, respectivamente, y expedidas por la Dirección General de Profesiones de la Secretaría de Educación Pública para el ejercicio de la Profesión de Licenciado en Derecho, y se autoriza para imponerse de los autos y recibir notificaciones en términos de la última parte del segundo párrafo del propio artículo 27 antes citado, también indistintamente, a los señores Fritz César Giesemann Picos, Gerardo González Vidargas, Roberto Labastida Aznar, Ana Francisca Velasco Sodi, Jaime Aguilar-Alvarez González, Juan Luis Proal Herrejón y Lourdes Ortiz Torres.

II.- nombre y domicilio de los terceros perjudicados:

No existen en los términos de la fracción III del artículo 5° de la *Ley de Amparo*.

III.- autoridades responsables:

autoridades ordenadoras

1.- H. CONGRESO DE LA UNIÓN.

2.- C. PRESIDENTE DE LA REPÚBLICA.

3.- C. SECRETARIO DE GOBERNACIÓN.

4.- C. SECRETARIO DE MARINA.

5.- C. SECRETARIO DE HACIENDA Y CRÉDITO PÚBLICO.

6.- C. SECRETARIO DE DESARROLLO SOCIAL.

7.- C. SECRETARIO DE ENERGÍA (ANTES ENERGÍA, MINAS E INDUSTRIA PARAESTATAL)

8.- C. SECRETARIO DE COMERCIO Y FOMENTO INDUSTRIAL.

9.- C. SECRETARIO DE AGRICULTURA, GANADERÍA Y DESARROLLO RURAL (ANTES AGRICULTURA Y RECURSOS HIDRÁULICOS)

10.- C. SECRETARIO DE COMUNICACIONES Y TRANSPORTES.

11.- C. SECRETARIO DE SALUD.

12.- C. SECRETARIO DE LA REFORMA AGRARIA.

13.- C. SECRETARIA DE MEDIO AMBIENTE, RECURSOS NATURALES Y PESCA (ANTES SECRETARÍA DE PESCA Y ACTUALMENTE SUSTITUTA EN MATERIA DE RECURSOS HIDRÁULICOS Y PESCA).

14.- C. JEFE DE GOBIERNO DEL DISTRITO FEDERAL (ANTES JEFE DEL DEPARTAMENTO DEL DISTRITO FEDERAL).

(Las catorce autoridades anteriores con residencia y domicilio conocido en la Ciudad de México, D.F.)

15.- C. SUBGERENTE REGIONAL DE ADMINISTRACIÓN DEL AGUA,

DE LA GERENCIA REGIONAL NOROESTE, DE LA COMISIÓN

NACIONAL DEL AGUA, ING. J. REFUGIO RODRIGUEZ LOPEZ

CON RESIDENCIA EN LA CIUDAD DE HERMOSILLO, SON.

AUTORIDADES EJECUTORAS:

1. C. GERENTE REGIONAL NOROESTE DE LA COMISIÓN NACIONAL DEL AGUA, ING. MIGUEL ÁNGEL JURADO MÁRQUEZ, CON RESIDENCIA EN LA CIUDAD DE HERMOSILLO, SON.

2. C. SUBDIRECTOR GENERAL DE ADMINISTRACIÓN DEL AGUA, DE LA COMISIÓN NACIONAL DEL AGUA, CON RESIDENCIA EN LA CIUDAD DE MÉXICO, D.F.

3. C. GERENTE DE SERVICIOS A USUARIOS DE LA COMISIÓN NACIONAL DEL AGUA, CON RESIDENCIA EN LA CIUDAD DE MÉXICO, D.F.

4. C. DIRECTOR DEL DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACIÓN, CON RESIDENCIA EN LA CIUDAD DE MÉXICO, D.F.

IV.- ACTOS RECLAMADOS:

1. Del H. CONGRESO DE LA UNIÓN reclamamos la aprobación y expedición de la LEY DE AGUAS NACIONALES publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 1° de diciembre de 1992, en cuanto a que con manifiesta violación del párrafo quinto del artículo 27 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en diversas partes de su articulado da el carácter de aguas nacionales a las aguas del subsuelo, y específicamente por lo que toca a sus artículos 2°, 18, 22, 29 fracción V, 33, 35, 38, 39, 40, 42, 43, 86, 112, y demás correlativos de dicho ordenamiento.

2. Del C. PRESIDENTE DE LA REPÚBLICA reclamamos:

a) La promulgación del decreto expedido por el Congreso de la Unión relativo a la *Ley de Aguas Nacionales* referida en el punto precedente.

b) La expedición del *Reglamento de la Ley de Aguas Nacionales*, publicado en el *Diario Oficial de la Federación* el 12 de enero de 1994, por cuanto a que al reglamentar dicho ordenamiento, convalida la indebida declaración que en el mismo se hace de que las aguas del subsuelo son aguas nacionales, y particularmente por lo que toca a sus artículos 64 y 77.

c) La expedición del *Reglamento Interior de la Secretaria de Medio Ambiente, Recursos Naturales y Pesca*, del 3 de julio de 1996 y publicado

en el *Diario Oficial de la Federación* el 8 de julio del mismo año, por cuanto a que considera como un organismo desconcentrado de dicha Secretaría a la COMISIÓN NACIONAL DEL AGUA.

3. Del C. SECRETARIO DE GOBERNACIÓN reclamamos:

a) El refrendo del decreto promulgatorio del presidente de la República relativo a la expedición de la *Ley de Aguas Nacionales*.

b) La orden de publicación en el *Diario Oficial de la Federación* del decreto promulgatorio antes referido.

4. DE LOS CC. SECRETARIOS DE MARINA, DE HACIENDA Y CRÉDITO PÚBLICO, DE DESARROLLO SOCIAL, DE ENERGÍA, DE COMERCIO Y FOMENTO INDUSTRIAL, DE AGRICULTURA, GANADERÍA Y DESARROLLO RURAL, DE COMUNICACIONES Y TRANSPORTES, DE SALUD, Y DE LA REFORMA AGRARIA, Y DEL JEFE DE GOBIERNO DEL DISTRITO FEDERAL, reclamamos el refrendo del decreto promulgatorio del presidente de la República relativo a la expedición del Reglamento de la *Ley de Aguas Nacionales*.

5. DE LA C. SECRETARIA DE MEDIO AMBIENTE, RECURSOS NATURALES Y PESCA, reclamamos:

a) El refrendo del decreto promulgatorio del presidente de la República relativo a la expedición del *Reglamento de la Ley de Aguas Nacionales*.

b) El refrendo del *Reglamento Interior de la Secretaria de Medio Ambiente, Recursos Naturales y Pesca*, expedido el 3 de julio de 1996 por el presidente de la República y publicado en el *Diario Oficial de la Federación* del 8 del mismo mes y año.

c) La expedición del Acuerdo de fecha 9 de septiembre de 1996, por el que, al adscribir orgánicamente las unidades administrativas de su Secretaría, en la fracción I de su artículo único, adscribió específicamente en el área de la Secretaría del Ramo, a la COMISIÓN NACIONAL DEL AGUA.

6. DEL C. SUBGERENTE REGIONAL DE ADMINISTRACIÓN DEL AGUA, DE LA GERENCIA REGIONAL NOROESTE, DE LA COMISIÓN NACIONAL DEL AGUA, con residencia en la Ciudad de Hermosillo, Son, reclamamos lo siguiente:

a) El oficio número BOO.00R03.04.1-7471, de fecha 3 de los corrientes, dirigido a los quejosos, en el cual nos manifestó lo siguiente:

> "En relación con sus solicitudes Nos. SUB-03-GE-SON/4376 Y 4377-09-08-99, SUB-03-GE-SON/4408-13.08-99, SUB-03-GE-SON/4433-17-08-99, SUB-03-GE-SON/4435, 4436 Y 4437-18-08-99, mediante las cuales gestionan la transmisión de derechos y relocalización de siete pozos agrícolas, ubicados en el acuífero denominado SON-26 Río Zanjón, municipios de Carbó y Hermosillo, Sonora; al respecto comunico as ustedes que para estar en condiciones de resolver sobre el particular es indispensable contar con el estudio geohidrológico que permita definir las condiciones actuales de la zona, a fin de garantizar la no afectación de los derechos de terceros, así como evitar posibles alteraciones o modificaciones a las condiciones geohidrológicas de la zona donde se pretende llevar a cabo la explotación, uso o aprovechamiento del volumen de agua objeto de sus solicitudes. Lo anterior con fundamento en lo establecido en los Artículos 33, Fracción II, 42 y 43 de la *Ley de Aguas Nacionales* y 64 y 77 de su Reglamento."

b) Asimismo, reclamamos todos los actos que pretenda realizar dicha autoridad, negando la relocalización que solicitamos de siete pozos agrícolas, el registro de nuestros derechos en el Padrón de Usuarios, la imposición por cualquier medio de un estudio geohidrológico previo, así como todos los actos tendientes a evitar el uso y aprovechamiento de los volúmenes de agua que nos corresponden por tales pozos.

7. De las autoridades ejecutoras referidas, GERENTE REGIONAL NOROESTE, SUBDIRECTOR GENERAL DE ADMINISTRACIÓN DEL AGUA, Y GERENTE DE SERVICIOS A USUARIOS, todas dependientes de la COMISIÓN NACIONAL DEL

AGUA, reclamamos todos los actos que pretendan realizar en perjuicio de los quejosos, a fin de desconocerles sus derechos a la explotación de los siete pozos mencionados, para negarles la relocalización de los mismos, su registro en el Padrón de Usuarios, para imponerles la realización de un estudio geohidrológico previo para el registro de la transmisión de derechos y de la relocalización de los pozos, y para evitarles la explotación, uso o aprovechamiento del volumen del agua que corresponda a los pozos citados.

8. Del DIRECTOR DEL DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACIÓN reclamamos las publicaciones hechas sobre los decretos promulgatorios de la *Ley de Aguas Nacionales, del Reglamento de dicha ley, del Reglamento Interior de la Secretaria de Medio Ambiente Recursos Naturales y Pesca*, y del Acuerdo de la Titular de esa Secretaría, que han quedado referidos en los apartados anteriores.

De todas y cada una de las autoridades señaladas como responsables, tanto ordenadoras como ejecutoras, se reclaman las consecuencias de hecho y de derecho de cada uno de los actos que específicamente se les atribuyen, y que puedan considerarse como perturbadoras en cualquier forma de los derechos de los quejosos a la explotación, uso o aprovechamiento de las aguas del subsuelo a que se contraen los siete pozos especificados en el contenido del oficio antes transcrito.

V. FECHA DE NOTIFICACIÓN DE LOS ACTOS RECLAMADOS:

Bajo protesta de decir verdad manifestamos que tuvimos conocimiento de los actos concretos de aplicación reclamados y contenidos particularmente en el oficio de la Subgerencia Regional de Administración del Agua de Hermosillo, Son., el día 3 de noviembre de 1999.

Vi. Garantías constitucionales violadas:

Las consagradas en los artículos 14, 16, 27 y 89 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Vii. Antecedentes de los actos reclamados:

Bajo protesta de decir verdad, en los términos de la fracción IV del citado artículo 116 de la *Ley de Amparo*, manifestamos que los hechos o abstenciones que nos constan y que constituyen los antecedentes de los actos reclamados y los fundamentos de los conceptos de violación que se expresarán, son los siguientes:

Antecedentes

1.- Los quejosos hemos realizado inversiones y trabajos tendientes a desarrollar un proyecto vitivinícola, en la costa de Hermosillo, Estado de Sonora, de considerable capacidad financiera, que contempla la apertura de mil hectáreas de uva de mesa de explotación con riego presurizado, plantación de alta densidad y tecnología de punta para instrumentarse en dos etapas. A su conclusión, dentro de cuatro años, el viñedo generaría aproximadamente doscientos mil jornales durante los meses de diciembre a junio de cada año y exportaciones por alrededor de treinta y cinco millones de dólares.

2.- Para tal efecto, adquirimos una fracción de terreno de 1, 153 hectáreas de agostadero del rancho denominado "María de Lourdes", localizado a la altura del kilómetro 26 de la Carretera Hermosillo–Nogales. Dicha propiedad está ubicada en la zona Zamora-Pesquería, Municipio de Hermosillo, la cual cuenta con excelente clima y suelo para el cultivo de uva de mesa de exportación, cuya actividad, la mayor parte de los quejosos hemos desarrollado por más de catorce años en dicha zona. Acreditamos nuestro carácter de propietarios del inmueble de referencia, con los siguientes documentos que exhibimos como anexos dos y tres:

a) Contrato privado de promesa de compraventa celebrado en la ciudad de Hermosillo, Sonora el 23 de julio de 1999, con las señoras Lourdes González Serna Viuda de Encinas y María de Lourdes Encinas González.
b) Copia del primer testimonio de la escritura pública número 5531 pasada ante la fe del Notario Público número 53 de este Estado, Lic. Iván Flores Salazar, y relativa a la compraventa celebrada entre las señoras Lourdes González Serna Viuda de Encinas y María de Lourdes Encinas González, respecto del cincuenta por ciento indiviso de la misma propiedad.

3.- Para el desarrollo vitivinícola de que venimos haciendo mérito, se hace indispensable contar con la provisión de agua necesaria para el cultivo de la uva en la propiedad citada.

Consecuentemente, hemos realizado diferentes actos, por los que hemos adquirido los derechos de las concesionarios de siete pozos ubicados en la costa de Hermosillo, pozos que han sido concesionados y permitidos por las autoridades de la Comisión Nacional del Agua, en los términos de las disposiciones legales aplicables y los decretos de veda de la costa de Hermosillo del 27 de junio de 1951, publicado en el *Diario Oficial de la Federación* el 11 de julio siguiente, y del 17 de abril de 1967, publicado en el *Diario Oficial de la Federación* del 2 de junio del mismo año.

Para la mejor ilustración y acreditación de nuestros derechos, se refieren los siguientes datos:

a) Con fecha 9 de agosto de 1999, se solicitó a la Comisión Nacional del Agua la transmisión y relocalización del pozo con título de concesión número 1SON107075/091NGR98 localizado en el Rancho "Cola de Tizón", registrado a nombre del señor Humberto Ochoa Bustamante, con un volumen de extracción de 477,703 metros cúbicos anuales, concesión inscrita bajo el número SON106633, en el folio número uno, tomo tres, foja quince de fecha 4 de junio de 1998, en el Registro Público de

Derechos de Agua de la Subdirección General de Administración del Agua dependiente de la Comisión Nacional del Agua.

Los derechos de dicho título de concesión nos fueron cedidos definitivamente en los términos del artículo 2831 del *Código Civil del Estado de Sonora*, y de conformidad a la legislación aplicable en materia de aguas.

En dicha solicitud, a la que correspondió el expediente SUB-03-GE-SON/4376-09-08-99, específicamente se pidió la relocalización del pozo en cuestión en el Rancho "María de Lourdes" de nuestra propiedad, que ha quedado citado en párrafos anteriores.

Para tal efecto, se acompañaron los documentos necesarios para el registro de los derechos y de la relocalización, mismos que se adjuntan como anexo número CUATRO.

b) En la misma fecha, solicitamos a la Comisión Nacional del Agua la transmisión y relocalización de los pozos con títulos de concesión números 1SON104666/09AMGR97 y 1SON101414/09AMGR96, registrados a nombre del señor Félix Aarón Mitre Rivas y del señor Gilberto Coquer Valenzuela, localizado el primero en el predio "La Noria" y el segundo en el campo agrícola "Bacobabi".

Se hace la aclaración, que del primero se nos cedieron 200,000 metros cúbicos anuales de dotación, y del segundo 250,000 metros cúbicos anuales, en los términos del artículo 2831 del *Código Civil del Estado de Sonora*, y de conformidad a la legislación aplicable en materia de aguas.

En dicha solicitud, a la que correspondió el expediente SUB-03-GE-SON/4377-09-08-99, específicamente se pidió la relocalización de los derechos de los pozos cedidos en el Rancho "María de Lourdes" de nuestra propiedad, que ha quedado citado en párrafos anteriores.

Para tal efecto, se acompañaron los documentos necesarios para el registro de los derechos y la relocalización, mismos que se adjuntan como anexo número CINCO.

c) En la propia fecha, se solicitó a la Comisión Nacional del Agua la transmisión de los derechos y la relocalización del pozo con título de concesión número 1SON101249/09AMGE96, registrado a nombre de los

señores Amanda Armenta Acosta de Pereira y Ovidio Pereira García, con un volumen de extracción de 420,000 metros cúbicos anuales, concesión inscrita bajo el número SON100590, en el folio número uno, tomo uno, foja 037, de fecha 15 de mayo de 1996, en el Registro Público de Derechos de Agua, Subdirección General de Administración del Agua dependiente de la Comisión Nacional del Agua.

Los derechos de dicho título de concesión nos fueron cedidos definitivamente en los términos del artículo 2831 del *Código Civil del Estado de Sonora* y de conformidad a la legislación aplicable en materia de aguas.

En dicha solicitud, a la que correspondió el expediente SUB-03-GE-SON/4408-13-08-99, específicamente se pidió la relocalización del pozo en cuestión en el Rancho "María de Lourdes" de nuestra propiedad, que ha quedado citado en párrafos anteriores.

Para tal efecto se acompañaron los documentos necesarios para el registro de los derechos y de la relocalización, mismos que se adjuntan como anexo número SEIS.

d) Con fecha 17 de agosto de 1999 se solicitó a la Comisión Nacional del Agua la transmisión y relocalización del pozo con título de concesión número 1SON101727/09AMGR96, localizado en el predio "Campo San Juan", registrado a nombre de la señora Dolores Elena Pellat Molina, con un volumen de extracción de 600,000 metros cúbicos anuales, concesión inscrita bajo el número SON101265, en el folio número uno, tomo uno, foja 080, de fecha 20 de diciembre de 1996, en el Registro Público de Derechos de Agua de la Subdirección General de Administración del Agua dependiente de la Comisión Nacional del Agua.

Los derechos de dicho título d concesión nos fueron cedidos definitivamente en los términos del artículo 2831 del *Código Civil del Estado de Sonora*, y de conformidad a la legislación aplicable en materia de aguas.

En dicha solicitud, a la que correspondió el expediente SUB-03-GE-SON/4435-18-08-99, específicamente se pidió la relocalización del pozo en cuestión en el Rancho "María de Lourdes" de nuestra propiedad, que ha quedado citado en párrafos anteriores.

Para tal efecto, se acompañaron los documentos necesarios para el registro de los derechos y la relocalización, mismos que se adjuntan como anexo número SIETE.

e) En la propia fecha 17 de agosto de 1999, solicitamos a la Comisión Nacional del Agua la transmisión y relocalización del pozo con título de concesión número 1SON101736/09AMGR96 localizado en el predio "Campo San Juan" registrado a nombre del señor Jacinto Pellat Molina, con un volumen de extracción de 138,000 metros cúbicos anuales, concesión inscrita bajo el número SON101241, en el folio número uno, tomo uno foja 078, de fecha 7 de junio de 1998, en el Registro Público de Derechos de Agua de la Subdirección General de Administración del Agua, dependiente de la Comisión Nacional del Agua.

Los derechos de dicho título de concesión nos fueron cedidos definitivamente en los términos del artículo 2831 del *Código Civil del Estado de Sonora*, y de conformidad a la legislación aplicable en materia de aguas.

En dicha solicitud, a la que correspondió el expediente SUB-03-GE-SON/4436-18-08-99, específicamente se pidió la relocalización del pozo en cuestión en el Rancho "María de Lourdes" de nuestra propiedad, que ha quedado citado en párrafos anteriores.

Para tal efecto, se acompañaron los documentos necesarios para el registro de los derechos y de la relocalización, mismos que se adjuntan como anexo número OCHO.

f) En la misma fecha, 17 de agosto de 1999, solicitamos a la Comisión Nacional del Agua la transmisión y relocalización del pozo con título de concesión número ISON100853/09AMGE95, localizado en el predio "Campo San Juan", registrado a nombre del señor Mario Pellat Molina, con un volumen de extracción de 205,000 metros cúbicos anuales, concesión inscrita bajo el número SON100214, en el folio número uno, tomo uno, foja 014, de fecha 27 de diciembre de 1995, en el Registro Público de Derechos de Agua de la Subdirección de Administración General de Agua dependiente de la Comisión Nacional del Agua.

Los derechos de dicho título de concesión nos fueron cedidos definitivamente en los términos del artículo 2831 del *Código Civil del*

Estado de Sonora, y de conformidad a la legislación aplicable en materia de aguas.

En dicha solicitud, a la que correspondió el expediente SUB-03-GE-SON/4437-18-08-99, específicamente se pidió la relocalización del pozo relativo en el rancho "María de Lourdes" de nuestra propiedad, que ha quedado citado en párrafos anteriores.

Para tal efecto, se acompañaron los documentos necesarios para el registro de los derechos y de la relocalización, mismos que se adjuntan como anexo número NUEVE.

g) El mismo día 17 de agosto de 1999, solicitamos a la Comisión Nacional del Agua la transmisión y relocalización del pozo con título de concesión número ISON106316/09AMGR98, localizado en la propiedad denominada "El Divisadero del León", registrado a nombre de los señores Adalberto Elías Pellat y Consuelo Miranda Domínguez de Elías, con un volumen de extracción de 820,000 metros cúbicos anuales, concesión inscrita bajo el número SON105825, en el Registro Público de Derechos de Agua de la Subdirección General de Administración del Agua dependiente de la Comisión Nacional del Agua.

Los derechos de dicho título de concesión nos fueron cedidos definitivamente en los términos del artículo 2831 del *Código Civil del Estado de Sonora*, y de conformidad a la legislación aplicable en materia de aguas.

En dicha solicitud, a la que correspondió el número de expediente SUB-03-GR-SON/4433-17-08-99, específicamente se pidió la relocalización del pozo relativo en el rancho "María de Lourdes" de nuestra propiedad, que ha quedado citado en párrafos anteriores.

Para tal efecto, se acompañaron los documentos necesarios para el registro de los derechos y de la relocalización, mismos que se adjuntan como anexo número DIEZ.

4.- Debemos enfatizar, que ninguno de los pozos respecto de los cuales se ha solicitado el registro de nuestros derechos, por transmisión legítima, y su relocalización, son pozos de nueva explotación y perforación, ya que se encuentran autorizados y perforados desde tiempo atrás, en los términos legales correspondientes; también que se encuentran ubicados

en la misma zona vedada de la costa de Hermosillo a que se contraen los derechos de veda antes aludidos; que la legislación vigente permite, sin excepción, la transmisión de los derechos y la relocalización de los pozos dentro de la misma zona (artículo 43 de la *Ley de Aguas Nacionales*); que siempre hemos Estado dispuestos a aceptar las instancias que se fijen por las autoridades correspondientes en los términos técnicos, normativos y administrativos que se utilizan en la zona vedada de la costa de Hermosillo; y por último, que en las solicitudes hicimos expresa manifestación de que por cada uno de los pozos siempre se conservaría el mismo volumen de extracción autorizado para los mismos.

5.- También queremos hacer constar, que para normar nuestro criterio presente y futuro, solicitamos una copia a la Gerencia Regional de la Comisión Nacional del Agua en Hermosillo, Son., del estudio de integración geohidrológica en el Valle del Río Zanjón realizado en 1987 por la entonces Secretaria de Agricultura y Recursos Hidráulicos, así como de los estudios posteriores que en el caso se hubiesen realizado al respecto sobre la misma materia, estudio que no nos fue proporcionado al respecto. Se adjunta copia de la solicitud como anexo número ONCE.

6.- Es igualmente importante mencionar, que siempre hemos Estado dispuestos a cumplir con la normatividad existente sobre el particular en materia de extracción de agua, y particularmente las normas oficiales NOM-003-CNA-1996 relativa a los requisitos durante la construcción de pozos de extracción de agua para prevenir la contaminación de acuíferos, expedida por el Director General de la Comisión Nacional del Agua con fecha 7 de enero de 1997 y publicada en el *Diario Oficial de la Federación* del 3 de febrero de 1997; y la norma oficial NOM-004-CNA-1996, relativa a los requisitos para la protección de acuíferos durante el mantenimiento y rehabilitación de pozos de extracción de agua y para el cierre de pozos en general, expedida por el propio Directos General de la Comisión Nacional del Agua el 25 de julio de 1997 y publicada en el *Diario Oficial de la Federación* del 8 de agosto del mismo año. Se adjuntan copias de dichas normas como los anexos DOCE Y TRECE.

7.- Como un antecedente que debe mencionarse en este apartado, se hace notar que la Comisión Nacional del Agua de manera invariable, en los términos legales y administrativos respectivos, ha venido autorizando la transmisión de los derechos de los títulos de concesión de pozos ubicados en la misma zona vedada, así como en su relocalización, sin ninguna exigencia adicional, como la que ahora se pretende imponer a los quejosos.

Aún cuando lo comprobaremos durante la secuencia del juicio, de primera intención, en este escrito de demanda, se hace una relación de las relocalizaciones y autorizaciones que nos constan que se han otorgado en la misma zona en la que se encuentra ubicada nuestra propiedad y los pozos con respecto de los cuales se nos han transmitido los derechos de explotación relativos.

Valgan al respecto, los siguientes datos:

a) La gerencia Regional del Noroeste de la Comisión Nacional del Agua, según oficio BOO.R.3.5.3-2041/01537 del 17 de marzo de 1997, autorizó a la Sociedad Agrícola Río Blanco, S. de R.L. de C.V., la relocalización de un pozo profundo para la extracción de agua subterránea, amparado bajo el título de concesión número 1SON100563/09AMGE94, de Zamora, Municipio de Hermosillo, Sonora, al predio Río Blanco (Ex Tijerito o La India) del mismo municipio, con volumen anual de 120,000 metros cúbicos. Se adjunta copia de dicho oficio como anexo número CATORCE.

b) La misma Gerencia, según oficio número BOO.00. R03.04.1-077371-00813 del 26 de enero del presente año de 1999, autorizó a la Sociedad Agrícola "Río Blanco", S de R.L. de C.V., la relocalización del pozo para uso agrícola amparado bajo el título de concesión número 1SON105829/09AMGR98 del Predio "San Enrique" o "Viñedo de Carbó", municipio de Carbó, al predio "Río Blanco", municipio de San Miguel de Horcasitas, cuenca 9ª Río Sonora, Estado de Sonora, con un volumen de extracción anual de 960,000 metros cúbicos. Se adjunta copia de dicho oficio como anexo número QUINCE.

c) La citada Gerencia, según oficio número BODE65.1/00137 del 21 de enero de 1996, autorizó al señor Juan Antonio Castelo de la

Rosa, la relocalización del pozo 480, título 1SON10134/09AMGR95 de uso agrícola, existente en el predio "La Pilarena", región de Carbó, municipio de Carbó, Sonora, al predio Viñedo "Rancho Sonora", con una extracción anual de 450,000 metros cúbicos. Se adjunta copia de dicho oficio como anexo número DIECISÉIS.

d) La cuitada Gerencia según oficio número BOO.R.3.5.3.-1049/01767 del 31 de marzo de 1998, autorizo a los señores Juan Antonio y María Cecilia Castelo de la Rosa, la relocalización, en una sola obra, de los pozos agrícolas números SRH493 y SHR494, amparados bajo el título de concesión número 1SON103650/09AMGR97, del predio "Tierras de Octavio" al perdió "Campo Viñedo Rancho Sonora", cuenca 9ª Río Sonora, Zamora, municipio de Hermosillo, Sonora, con un volumen máximo de extracción anual de 592,198 metros cúbicos. Se adjunta copia de dicho oficio como anexo número DIECISIETE.

e) La propia Gerencia, por oficio número BOO.R.3.5.3.-736/005435 de fecha 15 de octubre de 1996, autorizó a Viñedos "La Florida", S de R.L. de C.V., la relocalización del pozo número 383, registro nacional 26-312424 del predio "La Florida", municipio de Hermosillo, acuífero SON-26 Río Zanjón, en el mismo acuífero y en otra parte de la propiedad, con un volumen anual de extracción de 300,000 metros cúbicos anuales. Se adjunta copia de dicho oficio como anexo número DIECIOCHO.

f) La propia Gerencia, por oficio número BOO.00.R03.04.1-5574/07447 del 8 de octubre de 1998, otorgó a los señores Daniel y Ana Sofía Yberry Orozco, la relocalización del pozo con fines agrícolas amparado bajo el título de concesión 1SON105068/09AMGR97 del predio "La Tuca", municipio de Carbó al predio innominado ubicado en Pesquería, municipio de Hermosillo, con un volumen autorizado de extracción anual de 228,840 metros cúbicos. Se adjunta como anexo número DIECINUEVE, copia de dicho oficio.

g) La Gerencia en cuestión, por oficio número BOO.00. R03.04.1-7632/09195 del 9 de agosto de 1999, autorizó al señor Marco Antonio Molina Rodríguez, la relocalización del pozo para uso agrícola, amparado bajo el título de concesión 1SON105614/09AMGR98, dentro

del predio "Las Mercedes", cuenca del Río Sonora, municipio de Hermosillo, con un volumen autorizado de extracción anual de 522,000 metros cúbicos. Se adjunta copia de dicho oficio como anexo número VEINTE.

8.- En relación con la última autorización de referencia, cabe manifestar que con fecha 4 de octubre último, a petición del quejoso Arturo Castelo López Arias, se practicó una fe de hechos notarial, por el Notario número 53 de este Estado, Lic. Iván Flores Salazar, en el cual se hace constar, que se están realizando los trabajos de exploración y de perforación del pozo cuya relocalización se autorizó en el oficio aludido. Se adjunta copia del testimonio relativo, como anexo número VEINTIUNO.

9.- Pues bien, con manifiesta violación del principio de igualdad ante la ley que consagra para todos los mexicanos la Constitución General de la República, con fecha 3 de los corrientes, recibimos el oficio número BOO.00.R03.04.1.-7471, fechado el 3 de noviembre de 1999, y suscrito por el Subgerente Regional de Administración del Agua, de la Gerencia Regional Noroeste de la Comisión Nacional del Agua, con residencia en la ciudad de Hermosillo, Son., por medio del cual y en relación con las solicitudes que formulamos y que han quedado referidas en párrafos anteriores, para la transmisión de derechos y relocalización de los siete pozos agrícolas descritos, ubicados en el acuífero denominado SON-26 Río Zanjón, municipios de Carbó y Hermosillo, Sonora, en vez de tener por transmitidos los derechos y hacerse los registros correspondientes en el Registro Público de Derechos de Agua, sin razón ni fundamentación, se nos exige que previamente deba realizarse un estudio geohidrológico que permita definir las condiciones actuales de la zona, con el pretexto de garantizar la no afectación de los derechos de terceros, así como evitar posibles alteraciones o modificaciones a las condiciones geohidrológicas de la zona en donde se pretende llevar a cabo el aprovechamiento de los volúmenes de agua objeto de nuestras solicitudes, lo que pretendió apoyar la autoridad oficiante en los artículos 33, fracción II, 42 y 43 de la *Ley de Aguas Nacionales* y 64 y 77 de su Reglamento.

De dicho oficio, del cual se adjunta una copia como anexo VEINTIDÓS, se ordenó girar copias al Ing. Sergio Moreno Mejía, Subdirector

General de Administración del Agua, al Ing. Octavio Trejo Pérez, Gerente de Servicios a Usuarios, ambos con domicilio en México, D.F. y al Ing. Miguel Ángel Jurado Márquez, Gerente Regional Noroeste, con residencia en la ciudad de Hermosillo.

10.- Como consideramos que esta resolución de la autoridad aludida, lesiona nuestros derechos, pues fuera de audiencia sin respeto a las formalidades esenciales del procedimiento, con violación del principio de igualdad ante la ley, con indebida fundamentación y motivación, sin competencia para ello, y en aplicación de dispositivos legales violatorios de la Constitución, nos agravian y sin tener defensa sobre el particular, venimos a solicitar el amparo y protección de la justicia federal en contra de dicho acto, de las autoridades que señalamos como responsables, de los actos que específicamente les atribuimos y con apoyo en los siguientes conceptos de violación.

Conceptos de violación

Primero.- La *Ley de Aguas Nacionales* y el Reglamento de esta ley que supuestamente sirven de fundamento a la Subgerencia Regional de Administración del Agua de Hermosillo, Son, para la emisión del acto concreto de aplicación que se combate, en cuanto a que indebidamente, tanto en los preceptos que se mencionan en el oficio de dicho Subgerente, como en los que subyacen de supuesto fundamento a tal orden y situación, que fueron especificados en el capítulo relativo a los actos reclamados de este escrito de demanda, consideran y determinan que las aguas del subsuelo son propiedad de la Nación y tienen el carácter de nacionales, son violatorios del párrafo quinto del artículo 27 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en mérito de las siguientes consideraciones.

En efecto, dichos preceptos legales, implican una indebida aplicación e interpretación del párrafo constitucional aludido, sin tomar en cuenta el desarrollo histórico que ha tenido la legislación en materia de aguas, desarrollo que clarifica de una manera categórica el sentido de la propia disposición constitucional.

Sobre este particular, se considera que debe tomarse en cuenta que la Constitución es la única ley que no tiene base legal, de tal manera que para llevar a cabo su correcta aplicación e interpretación, es decir, para encontrar sus auténticos significación y alcances, y logar que su aplicación se realice en la medida exacta de sus mandatos, resulta imprescindible acudir a sus antecedentes, desde el punto de vista de la historia, la economía, la sociología y la política, que constituyen las fuentes que en lo formal la alimentan directamente.

Así, bajo esta óptica, sólo puede considerarse que las aguas del subsuelo deben estar comprendidas en el régimen jurídico de la Nación, cuando hay un decreto de veda o cuando hay reglamentación especial al respecto por exigencia del interés público, pero el hecho de que esto suceda no quiere decir que deban ser consideradas tales aguas como de propiedad nacional, sino solamente sujetas a una reglamentación y regulación e intervención de los órganos del Estado.

Las aguas del subsuelo siempre han sido y son de propiedad particular, de conformidad con el actual contenido del párrafo quinto del artículo 27 constitucional, la evolución histórica de la legislación de aguas y la interpretación múltiplemente sustentada por las autoridades que han existido en la regulación de dicha materia, hasta antes de los ordenamientos que ahora se impugnan y se combaten.

En efecto, en primer lugar, atendiendo al desarrollo histórico de la legislación en materia de aguas, no puede sostenerse que la regulación de las aguas del subsuelo cuadre en el régimen de propiedad nacional.

Sobre el particular, cabe destacar que los sistemas jurídicos que han existido en el mundo en torno de las aguas, son de tres ordenes condicionados, no caprichosos, sino como resultado de las circunstancias del medio geográfico, y que son: el dominial, según el cual todas las aguas son del Estado; el ribereño, en el que todas las aguas son de particulares, y el mixto. El primero es propio de los países áridos, el segundo de los países húmedos, y el último de los países semiáridos o de condiciones mixtas.

Al respecto, debe precisarse que México, inicialmente en la época de la Colonia y parte de la época independiente, participó de un sistema dominial; posteriormente, a partir de 1871 adoptó el régimen ribereño, y a partir principalmente de 1917 hasta la actualidad, cuenta con un sistema de regulación mixto, en el que las aguas del subsuelo no son consideradas de manera expresa como propiedad de la Nación.

Ciertamente, en la época de la Colonia, influyó en nuestra formación jurídica la legislación española. La legislación de Indias solamente contiene unos cuantos dispositivos relacionados con las aguas pero remite a la vieja legislación española que por disposición expresa de las Cédulas Reales se aplicó en nuestro territorio en esa época.

Fundamentalmente, influyeron tres ordenamientos: el *Fuero Juzgo, el Código de las Siete Partidas de Alfonso El Sabio, y la Novísima Recopilación de las Leyes de España*, respectivamente de los siglos VII, XIII y XIX. Estos ordenamientos estuvieron a su vez influidos por la legislación musulmana, cuyo régimen de aguas era de tipo dominial, toda vez que las regiones habitadas por los musulmanes eran exclusivamente áridas; dicha influencia no puede omitirse, pues no debe olvidarse que la península Ibérica durante ocho siglos estuvo dominada y ocupada por los árabes.

De esta manera, las aguas eran de la Corona y sólo se permitía su uso y explotación mediante mercedes reales. Así, en 1761 se expidió un Reglamento de Medidas de Aguas por el Marqués de Cruillas, Nicolás Monserrat, Virrey número cuadragésimo cuarto de la Nueva España, en el que se establecía con toda claridad que las aguas eran de la Corona Española y sólo podían usarlas los particulares mediante autorización.

Por lo que hace a la etapa de la Independencia, entre 1821 en que México la consuma a 1871 en que se emite el primer *Código Civil Federal*, se seguía aplicando la legislación española.

En el Tratado de Córdoba, que se suscribió entre Don Juan O´Donojú, último virrey y Don Agustín de Iturbide, y después en un decreto de la Junta Gubernativa (primer organismo constitucional formado en el México independiente) de febrero de 1822, se estableció

que, hasta en tanto México no se diera sus propias leyes, seguirían aplicándose las leyes españolas en lo que no lesionaran los principios de su independencia y de su soberanía. En consecuencia, el régimen relativo a las aguas que siguió vigente fue el dominial; sistema apropiado para un país como el nuestro, grande geográficamente y con Zonas áridas y semiáridas en las tres cuartas partes de su territorio.

En 1871, al expedirse el primer código civil federal, se adoptó el sistema ribereño, debido a que se copió en cierto sentido, irreflexivamente, el Código de Napoleón. Este código, que regía en Francia, país de humedad, solamente intervenía en la regulación jurídica del agua interior en los casos relacionados con la navegación y con la generación de ciertos tipos de energía.

Puede afirmarse así, que esta legislación fue formulada de manera irreflexiva, porque además de que resultaba inconveniente dadas las condiciones geográficas del país, introdujo regulaciones inaplicables en el medio, tales como la diferencia entre aguas flotables –que se utilizan para conducir cosas- y aguas navegables –que sirven para la transportación en barcos o buques-, siendo que en el territorio ni hay aguas flotables ni navegables, salvo en limitados cauces de corrientes o depósitos.

Después de la expedición del referido Código, así como del de 1884, se emitieron diversas leyes que vinieron a regular algunos aspectos de las aguas, pero sin que en ninguna de ellas se estableciera la propiedad estatal de las aguas del subsuelo.

Así se encuentran: la *Ley de Vías Generales de Comunicación* del 5 de junio de 1888, que sólo se refería a las aguas en cuanto a navegación y concesiones de energía; el Decreto para Concesiones de Agua en el Riego e Industrias del 6 de junio de 1894, que fue revalidado por la de las Concesiones de los Estados para Utilizar las Aguas Federales del 17 de diciembre de 1896.

Dentro de esta época, cabe mencionar los *Códigos Sanitarios* de 1891 y 1894, la *Ley de Ocupación de Terrenos Baldíos* de 1894, la *Ley de Clasificación de los Bienes Inmuebles de la Federación* de 1902, los *Códigos y Leyes Mineras* de 1884, 1892 y 1909, y como ordenamiento más

importante, con cierto orden y sistema, tanto en sus materias como en los órganos a quienes correspondía el manejo de las aguas, la *Ley sobre Aprovechamiento de Aguas de Jurisdicción Federal,* del 23 de diciembre de 1910. En ninguno de estos cuerpos normativos se estableció la propiedad nacional de las aguas del subsuelo, inclusive en el último de ellos, en su artículo 1° enumeraba en siete fracciones las aguas consideradas de jurisdicción federal, sin que ninguna de ellas aludiera a las subterráneas.

En este orden de ideas, cabe hacer referencia ahora a la siguiente etapa del régimen de aguas, representada por la expedición de la Constitución de 1917.

En la sesión celebrada el 25 de enero de 1917, se presentó para su discusión ante el Congreso Constituyente el proyecto relativo al artículo 27.

Resulta incuestionable que en la nueva Carta de 1917 se substituye en el concepto jurídico de la propiedad privada la vieja tesis individualista del derecho subjetivo destinado únicamente a producir beneficios a su titular, por la doctrina de la propiedad como una función social, y así se establece que: "la propiedad de las tierras y aguas comprendidas dentro de los límites del territorio nacional, corresponde originariamente a la Nación, la cual ha tenido y tiene el derecho de transmitir el dominio directo de ellas a los particulares, constituyendo la propiedad privada", de tal suerte que de conformidad con el propio texto, la Nación puede en todo tiempo imponer a esta última modalidades, cuando el interés público así lo demande.

De esta forma, la Constitución reivindicó las aguas como propiedad originaria de la Nación, estableciendo un sistema mixto de regulación al consagrar los tres órdenes de propiedad de las aguas: el nacional, bajo la jurisdicción de la Federación, según el catálogo limitativo contenido en el propio precepto; el particular, referido a aquellas aguas que no excedan de los límites de un fundo o propiedad, y, el estatal, para las aguas que pasando de un fundo a otro dentro del territorio de un estado, no se encuentren comprendidas en el catálogo de las nacionales.

Sin embargo, al enumerar en el párrafo quinto de su artículo 27, de manera limitativa, las aguas que son de la Nación, no aludió de ma-

nera alguna a las aguas del subsuelo, es más, ni siquiera se refirió a ellas expresamente. El texto del numeral de que se trata en la parte citada, tal y como fue aprobado por el Constituyente, era el siguiente:

> "Son también propiedad de la Nación las aguas de los mares territoriales en la extensión y términos que fije el derecho internacional; las de las lagunas y esteros de las playas; las de los lagos interiores de formación natural que estén ligados directamente a corrientes constantes; las de los ríos principales o arroyos afluentes desde el punto en que brota la primera agua permanente hasta su desembocadura, ya sea que corran al mar o que crucen dos o más estados; las de las corrientes intermitentes que atraviesen dos o más estados en su rama principal, las aguas de los ríos, arroyos o barrancos, cuando sirvan de límite al territorio nacional o al de los estados; las aguas que se extraigan de las minas; y los cauces, lechos o riberas de los lagos y corrientes interiores en la extensión que fije la ley. Cualquiera otra corriente de agua no incluida en la enumeración anterior, se considerará como parte integrante de la propiedad privada que atraviese; pero el aprovechamiento de las aguas cuando su curso pase de una finca a otra, se considerará como de utilidad pública y quedará sujeta a las disposiciones que dicten los estados"

En esas condiciones, las aguas del subsuelo se conservaron en el régimen legal de propiedad privada, lo que corrobora con el tratamiento que a las mismas dio la legislación expedida bajo la vigencia del párrafo en cuestión, tal y como se aprobó por el Congreso Constituyente de mérito.

En efecto, advertimos esencialmente dos leyes al respecto; la de 6 de agosto de 1929: *Ley de Aguas de Propiedad Nacional* y la del 30 de agosto de 1934: *Ley de Aguas de Propiedad Nacional*, en las cuales no se consideraron las aguas del subsuelo como de propiedad nacional, sino por el contrario, la primera, en su artículo 11 establecía que:

"El dueño de cualquier terreno podrá alumbrar y apropiarse libremente por medio de pozos, galerías, etc., las aguas que existan debajo de la superficie de su finca, con tal que no perjudique aprovechamientos existentes, ni distraiga o aparte aguas de propiedad nacional o privada de su corriente natural. Si con la ejecución y aprovechamiento de las obras de que antes se trata, se afectan aguas de propiedad nacional o privada, la Secretaría podrá suspender dichas obras o aprovechamientos"

Y la ley mencionada en segundo término, en su artículo 14 preceptuaba en forma similar a la ley de 1929 que:

> "El dueño de cualquier terreno podrá alumbrar y apropiarse libremente por medio de pozos, galerías, etc., las aguas que existan debajo de la superficie del mismo, con tal de que no se extraigan o aparten de las corrientes o depósitos naturales, aguas de propiedad nacional. Si con la ejecución y aprovechamiento de las obras de que antes se trata, se afectan aguas de propiedad nacional, a Secretaría podrá impedir la ejecución de dichas obras o aprovechamientos".

Es decir, en los ordenamientos legales supraindicados, se consideraban las aguas del subsuelo de propiedad privada, y sólo en los casos en que con su aprovechamiento se afectaran aguas de propiedad nacional, podía intervenir el Estado sobre el particular.

El 29 de septiembre de 1943, en sesión ordinaria de la Cámara de Diputados, se presentó la iniciativa presidencial de reforma al párrafo quinto del artículo 27 constitucional, que se aprobó sin discusión por unanimidad de 92 votos en sesión del 15 de octubre siguiente. Una vez turnada a la Cámara de Senadores para sus efectos constitucionales, fue aprobada sin discusión por unanimidad de votos celebrada el 10 de noviembre de 1943. Finalmente, en sesión de esta última Cámara, de 26 de diciembre de 1944, se hizo el cómputo de los votos de las legislaturas de los estados y la declaratoria de haber sido aprobada la reforma propuesta, publicándose en el *Diario Oficial de la Federación* el 21 de abril de 1945.

El párrafo de que se viene hablando, tal y como aparece después de la reforma antes mencionada, es del tenor literal siguiente:

> "Son también propiedad de la Nación las aguas de los mares territoriales en la extensión y términos que fijan el derecho internacional; las de las lagunas y esteros que se comuniquen permanente o intermitentemente con el mar; las de los lagos interiores de formación natural que estén ligados directamente a corrientes constantes; las de los ríos y sus afluentes directos o indirectos, cuando el cauce de aquellas, en toda su extensión o en parte de ella, sirva de límite al territorio nacional o a dos entidades federativas, o cuando pase de una Entidad Federativaa otra o cruce la línea divisoria de la República; las de los lagos, lagunas o esteros cuyos vasos, zonas o riberas estén cruzados por líneas divisorias de dos o más entidades o entre la República y un país vecino, o cuando el límite de las riberas sirva de lindero entre dos entidades federativas o la República con un país vecino; las de los manantiales que broten en las playas, zonas marítimas, cauces, vasos o riberas de los lagos, lagunas o esteros de propiedad nacional, y las que se extraigan de las minas. Las aguas del subsuelo pueden ser libremente alumbradas mediante obras artificiales y apropiarse por el dueño del terreno; pero, cuando lo exija el interés público, o se afecten otros aprovechamientos el Ejecutivo Federal podrá reglamentar su extracción y utilización, y aún establecer zonas vedadas, al igual que para las demás aguas de propiedad nacional. Cualesquiera otras aguas no incluidas en la enumeración anterior, se considerarán como parte integrante de la propiedad de los terrenos por los que corran, o en los que se encuentren sus depósitos, pero si se localizaren en dos o más predios, el aprovechamiento de estas aguas se considerará de utilidad pública, y quedará sujeto a las disposiciones que dicten los estados"

En lo conducente, cabe enfatizar que por virtud de la reforma referida, se adicionó el precepto en cuanto a las aguas del subsuelo,

haciéndose referencia, ahora sí y a diferencia del texto original, de manera expresa a las mismas en el sentido de que, pueden ser libremente alumbradas mediante obras artificiales, y apropiarse libremente por el dueño del terreno, pero sin establecer que son propiedad de la Nación, y, sólo previniendo la posibilidad de intervención del Estado exclusivamente cuando lo exija el interés público, o se afecten otros aprovechamientos. En este sentido la modificación se apegó al tratamiento que a dichas aguas había dado la legislación secundaria antes de la reforma, especialmente en las leyes del 6 de agosto de 1929 y 30 de agosto de 1934.

Debe aclarase que el texto constitucional ha permanecido sin variaciones substanciales y particularmente a lo relativo a las aguas del subsuelo hasta la fecha, ya que el párrafo quinto del artículo 27, relativo al tema, sólo sufrió una reforma, que fue publicada en el *Diario Oficial de la Federación* de 20 de enero de 1960, por la que únicamente se agregó a la relación de aguas de propiedad nacional, las aguas marítimas interiores y los cauces, lechos o riberas de los lagos y corrientes interiores en la extensión que fija la ley.

Por cuanto a la legislación ordinaria expedida después de la reforma de que se viene hablando, o sea a partir de 1945, encontramos dos leyes que específicamente vinieron a reglamentar el párrafo quinto del artículo 27 constitucional por lo que se refiere a las aguas subterráneas, denominadas, ambas, *Ley Reglamentaria del Párrafo Quinto del Artículo 27 Constitucional en Materia de Aguas del Subsuelo*, una publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 3 de enero de 1948 y la otra el 31 de diciembre de 1956.

En estos dos ordenamientos se alude al régimen legal de propiedad privada de las aguas del subsuelo, ya que, en el primero, en sus artículos 1° y 2° y en el segundo, en sus artículos 2° y 3° de idéntico contenido, se determinaba que, era libre el alumbramiento y apropiación por los dueños de la superficie, de las aguas del subsuelo, excepto cuando dicho alumbramiento afectará el interés público o a los aprovechamientos existentes, y, que en estos casos de excepción, el Ejecutivo Federal, por conducto de la entonces Secretaría de Recursos

Hidráulicos (dependencia que se creó en el año de 1947 y que desapareció posteriormente en 1976 por su fusión a la Secretaría de Agricultura) podía reglamentar su extracción y aprovechamiento y establecer zonas vedadas a su alumbramiento, como si se tratara de aguas de propiedad nacional.

Estas dos leyes constituyen la interpretación dada de manera auténtica por el propio legislador, en relación con el mandato de la reforma de 1945, en el sentido de que las aguas del subsuelo solamente se entienden sometidas relativamente al régimen jurídico de la Nación, cuando hay una reglamentación sobre el particular o decreto de veda por exigencia del interés público, o por la afectación de otros aprovechamientos; pues fuera de esos casos son de propiedad privada. Tan es así que en esos ordenamientos no se hablaba de concesiones de agua del subsuelo sino únicamente de permisos cuando se trataba de aguas vedadas o reglamentadas.

Así llegamos en este proceso histórico, a la *Ley Federal de Aguas*, cuyo ordenamiento se motivó por iniciativa del presidente de la República al Congreso de la Unión, siendo cámara de origen la de senadores y revisora la de diputados, que entró en vigencia en enero de 1972.

Es importante destacar, que dicha iniciativa presidencial, no aludía a la propiedad nacional de las aguas del subsuelo, sino que insistía sobre la misma temática y el mismo orden histórico de la evolución de este recurso natural, desde el siglo pasado hasta nuestros días.

Sobre el particular, es interesante destacar que, en la época de su discusión, compareció al Senado el Secretario de Recursos Hidráulicos para informar sobre esta ley y su discusión, y en la sesión relativa un legislador le preguntó lo siguiente: "Señor Secretario, el artículo 27 de nuestra Constitución señala que las aguas del subsuelo pueden ser libremente alumbradas y apropiarse por el dueño del terreno, y que cuando lo exija el interés público o se afecten otros aprovechamientos, el Ejecutivo Federal podrá reglamentar su extracción y aún establecer zonas vedadas al igual que para las demás aguas de propiedad nacional;

hemos recogido algunas opiniones en el sentido de que aún las aguas del subsuelo deben pasar a formar parte del patrimonio nacional y varios senadores estamos de acuerdo con este criterio, porque consideramos de vital importancia para el país el estricto control de las aguas del subsuelo; sabemos que para lograr un cambio en el régimen jurídico de las aguas del subsuelo, se debe reformar el artículo 27 de nuestra Constitución, lo cual en relación con la iniciativa que comentamos, retrasaría la vigencia de esta importante y necesaria *Ley Federal de Aguas*. Los señores senadores consideramos de mucha valía conocer su criterio al respecto". A lo anterior, contestó el Secretario de Recursos Hidráulicos: "Señor senador, consideramos que el Constituyente seguramente no tuvo los suficientes elementos técnicos en esa época para darle importancia que realmente tienen las aguas subterráneas; tal vez por eso el párrafo quinto del artículo 27 de la Constitución, habla del libre alumbramiento de las aguas, sin embargo a través del tiempo y en virtud de los estudios que se han hecho del mismo, las aguas subterráneas son muy importantes. . ." El presidente del Senado contesto a la intervención del funcionario aludido lo siguiente: "Señor Secretario, es bueno que la inquietud del Senado de la República manifiesta a través de esa pregunta, encuentre eco y coincida en opinión sobre el aspecto fundamental de la reforma constitucional para el afloramiento de las aguas del subsuelo en zonas no vedadas."

Puede observarse entonces que 27 años después de aprobada la reforma constitucional relativa al libre alumbramiento y apropiación de las aguas del subsuelo, el Senado de la República sostenía que era necesario reformar la Constitución General de la República, para que las aguas referidas pudieran ser propiedad de la Nación, lo cual resultaba coincidente con la opinión de las propias autoridades administrativas en materia de aguas.

No obstante, en forma inexplicable y sin razones expresadas en el dictamen legislativo emitido al respecto, desorbitando al texto constitucional, se introdujo al contenido de dicha ley, durante el proceso legislativo de su aprobación, una fracción XI en su artículo 5° en la que dispuso que las aguas del subsuelo son propiedad de la Nación.

Finalmente, en relación con esta evolución legislativa en materia de aguas, en el mismo sentido que la *Ley Federal de Aguas* de 1972, a la cual vino a derogar, la *Ley de Aguas Nacionales* publicada en el *Diario Oficial de la Federación* del 1° de diciembre de 1992, en diversos artículos de su contenido y particularmente en su artículo 16, de manera general establece que son aguas nacionales las que se enuncian en el párrafo quinto del artículo 27 constitucional, y en su artículo 18, así como en otros de sus preceptos que ahora se combaten específicamente en este juicio de amparo, contiene la expresión de que son propiedad de la Nación las aguas del subsuelo a las que de la categoría, con infracción del mandato constitucional, de aguas nacionales.

Al respecto se estima que este cuerpo normativo como lo fuera la ley derogada, excede el texto constitucional, pues imprime en forma expresa a las aguas del subsuelo el carácter de nacionales, no obstante que del texto concreto del precepto de la Constitución, se deriva el régimen legal de propiedad privada de dichas aguas, en los términos que se han venido explicando.

Por otra parte, la Suprema Corte de Justicia ha sustentado en una jurisprudencia, después contradicha en correcta interpretación del párrafo quinto del artículo 27 constitucional, que las aguas del subsuelo no son propiedad de la Nación.

Ciertamente, el 17 de julio de 1973, el Tribunal Pleno del más Alto Tribunal al resolver por unanimidad de 16 votos, el amparo en revisión 6236/55, promovido por "la perfeccionada, sociedad anónima", e invocando como precedente el diverso amparo en revisión 4/55 promovido por Wyeth Vales, sociedad anónima, aprobado por unanimidad de 18 votos en sesión celebrada el 16 de febrero de 1971, sostuvo que el Congreso de la Unión, puede, como legislador para el Distrito Federal, imponer impuestos al aprovechamiento de las aguas del subsuelo, porque estas aguas son de propiedad privada y no nacionales.

Al respecto se emitió la tesis publicada en las páginas 395 a 397 del Informe de Labores de la H. Suprema Corte de Justicia de la Nación correspondiente al año de 1973, Primera Parte, cuyo tenor literal es el siguiente:

"POZOS ARTESIANOS. EL AGUA DEL SUBSUELO NO ES RECURSO NATURAL DE LOS SEÑALADOS EN EL PÁRRAFO CUARTO DEL ARTÍCULO 27 CONSTITUCIONAL, POR LO QUE EL ARTÍCULO 535 DE LA LEY DE HACIENDA DEL DEPARTAMENTO DEL DISTRITO FEDERAL NO CONTRAVIENE LA FRACCIÓN XXIX, PÁRRAFO SEGUNDO, DEL ARTÍCULO 73 DE LA CONSTITUCIÓN FEDERAL NI INVADE LA ESFERA FEDERAL.- El párrafo cuarto del artículo 27 de la Constitución General de la República establece para la Nación el dominio directo de todos los recursos naturales que en el mismo se menciona y que dice: "Corresponde a la Nación el dominio directo de todos los recursos naturales de la plataforma continental y los zócalos submarinos de las islas; de todos los minerales y substancias que en vetas, mantos, masas o yacimientos constituyan depósitos cuya naturaleza sea distinta de los componentes de los terrenos, tales como los minerales de los que se extraigan metales o metaloides utilizados en la industria; los yacimientos de piedras preciosas, de sal de gema y las salinas formadas directamente por las aguas marinas; los productos derivados de la descomposición de las rocas, cuando se explotación necesita trabajos subterráneos; los yacimientos minerales u orgánicos de materias susceptibles de ser utilizados como fertilizantes; los combustibles minerales sólidos; el petróleo y todos los carburos de hidrógeno sólidos, líquidos o gaseosos y el espacio situado sobre el territorio nacional, en la extensión y términos que fije el derecho internacional". En este precepto se va determinando en cada materia lo que se entiende por recursos naturales y no incluye el agua del subsuelo ni tampoco su inclusión puede derivarse del contenido de dicho precepto lo cual induce a la afirmación de que el agua del subsuelo no es recurso natural. El quinto párrafo del referido precepto constitucional establece la propiedad de la Nación sobre las aguas de los mares territoriales, las de las aguas marinas interiores, las de las lagunas y esteros que se comuniquen con el mar, la de los lagos interiores, etc., y precisa que: "las aguas del subsuelo pueden ser libremente alumbradas mediante obras artificiales y expropiarse por el dueño del terreno; pero cuando

> lo exija el interés público o se afecten otros aprovechamientos, el Ejecutivo Federal podrá reglamentar su extracción y utilización y aún establecer zonas vedadas al igual que para las demás aguas de la propiedad nacional": Señalando el contenido de los párrafos cuarto y quito del artículo 27 constitucional, y determinando que las aguas del subsuelo, entendiendo por ellas que se alumbran en los predios de propiedad particular, no figuran entre los recursos naturales específicamente mencionados en el párrafo cuarto de dicho precepto constitucional, es evidente que las cuotas fijadas en el artículo 535 de la *Ley de Hacienda del Distrito Federal*, no correspondan a la categoría de contribuciones a que se refiere la fracción XXIX, párrafo segundo, del artículo 73 de la Constitución Federal de la República, y consecuentemente el impuesto contenido en el citado artículo 535 no contraviene a la citada disposición constitucional ni tampoco invade la esfera del Poder Federal".

Este criterio fue recogido en otras ejecutorias que informan la tesis de jurisprudencia publicada en el Apéndice al *Semanario Judicial de la Federación* 1917-1988, Primera Parte, Número 152, páginas 260 a 261 que refleja en su contenido la postura del Tribunal Pleno del más Alto Tribunal de la República a que se ha hecho referencia con antelación.

En esa tesitura, el criterio sostenido sobre el particular por la Suprema Corte de Justicia de la Nación se viene a sumar al proceso histórico de interpretación en torno al régimen legal de propiedad privada de las aguas del subsuelo.

Por último, ni en una interpretación estrictamente letrística del párrafo quinto del artículo 27 constitucional puede sostenerse que se prevenga o establezca la propiedad nacional de las aguas del subsuelo, ni menos aún en una ley secundaria que al interpretar y reglamentar el precepto constitucional debe obedecer a su mandato.

Es cierto que el precepto en cuestión en su redacción presenta las expresiones literales "al igual que para las demás de propiedad

nacional" y "apropiarse por el dueño del terreno", lo que no puede servir de apoyo para la conclusión que se establece en la ley y en el reglamento impugnados de que las aguas del subsuelo son propiedad de la Nación, pues por un lado se alude a una equiparación de éstas con las demás consideradas bajo ese régimen, y por otro se señala que el dueño del terreno podrá apropiárselas, esto es, adueñarse de algo que antes no formaba parte de su patrimonio.

Sin embargo, no puede atenderse a una sola expresión para dar el sentido a una norma en su contexto general, y por otra parte, es evidente que al encontrarse las aguas subterráneas en las entrañas de la tierra, para poder poseerlas hay que extraerlas, pues no puede tenerse ni apropiarse algo que necesita obras para poderlo aflorar, por lo que no puede darse a dicha expresión constitucional el alcance de que las aguas del subsuelo sean propiedad da la Nación.

En esta misma línea de pensamiento cabe advertir, que si se atendiera a una interpretación meramente gramatical de la primera parte del párrafo primero del artículo 27 constitucional, el resto de su texto sería ocioso y hasta contradictorio.

Efectivamente, en la parte antes precisada, primer párrafo, el precepto de que se viene hablando dispone literalmente que: "la propiedad de las tierras y aguas comprendidas dentro de los límites del territorio nacional corresponde originalmente a la Nación".

Si pretendiéramos interpretarlo de manera textual, nos conduciría a la contradicción del numeral en tanto que por un lado consagra la propiedad nacional de todas las tierras y aguas comprendidas en el territorio y por otro previene que el Estado podrá imponer a la propiedad privada las modalidades que dicte el interés público. ¿Cuál sería el objeto de que en su redacción completa se aluda a en sus diversos párrafos a la propiedad nacional sobre distintos recursos naturales, si en su primera parte establece la propiedad estatal en términos generales? No tendría explicación ni sentido y haría totalmente inútil todo el extenso y diverso contenido del artículo 27 constitucional.

Este párrafo que introdujo Pastor Rouaix en la redacción del citado artículo 27, y que fue el único que no se discutió en el Constituyente

de 1916-1917, ha provocado algunos problemas de interpretación que han generado debates doctrinales y jurisprudenciales al respecto, con diversas posiciones y conceptos sobre el particular.

En este sentido, una tendencia interpretativa ha considerado que la Nación mexicana, al independizarse de España se subrogó en los derechos de propiedad absoluta que tuvo la Corona española, que le fueron concedidos a ésta por la Bula Intercoetera de Alejandro VI en 1493, emitida con motivo del descubrimiento de América, para resolver los conflictos que se suscitaron entre Portugal y España, y por la que se dividió el mundo de los descubrimientos marítimos entre las dos potencias, pasando a ser de la Corona y de los monarcas españoles las tierras y aguas que sobre el particular se fijaban o señalaban en el decreto papal.

Otra posición ha estimado, que la propiedad originaria de la Nación se traduce en la pertenencia del territorio nacional al Estado como una entidad, de tal suerte que se define como un elemento consubstancial e inseparable de ésta.

En otra tesitura, se equipara la propiedad originaria que se menciona en la Constitución al dominio eminente que reconoce la soberanía del Estado para legislar sobre las tierras y aguas comprendidas dentro del territorio nacional. Esta posición se ha venido a matizar por una buena parte de la doctrina que considera este dominio eminente como un derecho nuevo, especial, más concreto y real que puede desplazar a la propiedad privada, transformando en dominiales los bienes de los particulares, en vía de regreso a su propietario originario que es la Nación; de ahí el derecho del Estado para imponer a la propiedad privada las modalidades que dicte el interés público y su facultad de expropiarla por causas de utilidad pública.

Así pues, es imprescindible, como ya se ha afirmado con anterioridad, acudir a las fuentes que en lo formal alimentan a la Constitución para determinarle sentido y alcance de sus normas, y que son la historia, la economía, la sociología y la política.

De esta forma, se advierte que el artículo 27 dela Constitución General de la República consagra en lo general la propiedad originaria

de la Nación sobre todas las aguas y tierras comprendidas en el territorio nacional, traducida en un dominio eminente que genera un derecho especialísimo al Estado, de tal suerte que puede imponer a la propiedad privada las modalidades que dicte el interés público e inclusive desplazar a la propiedad privada regresando a la Nación como propietaria original los bienes particulares a través de la expropiación por causa de utilidad pública.

Y en lo particular, establece un orden mixto de propiedad: la propiedad pública, la privada y la social.

Respecto de la propiedad pública, en sus párrafos cuarto, quinto y sexto y octavo, encontramos referencias expresas. Así, entendemos que el patrimonio estatal se forma por el conjunto de bienes y derechos de los que es titular y quedan sujetos a diferentes jurisdicciones: bienes de la Federación; bienes de las entidades federativas; bienes del Distrito Federal; bienes de los municipios; bienes de las instituciones paraestatales y bienes del Estado en las empresas privadas de interés público.

En relación con las aguas, como se ha venido demostrando, se encuentran reguladas expresamente en el párrafo quinto en el que de una manera limitativa establece un catálogo de las aguas que son propiedad de la Nación, en el no incluye a las aguas del subsuelo, sino por el contrario, en forma expresa, dispone su libre alumbramiento y apropiación por parte del dueño del terreno.

Es decir, al determinar la Ley Suprema, el libre alumbramiento de las aguas subterráneas y aclarar expresamente que en este supuesto pasan a ser propiedad del dueño del terreno, renuncia a su dominio por parte de la Nación, exactamente igual que en el caso de la apropiación del terreno por los particulares.

Todas estas consideraciones nos permiten concluir que de conformidad con la redacción actual del párrafo quinto del artículo 27 constitucional, la interpretación dada por el legislador en el decurso de la historia normativa inveteradamente sustentada por las autoridades administrativas en la materia, las aguas del subsuelo son de propiedad

particular y solamente pueden ser reguladas por la Nación, cuando hay una reglamentación o decreto de veda expedidos por el Ejecutivo Federal por exigencia del interés público o cuando se afecten otros aprovechamientos.

Consecuentemente, y no obstante que sobre las aguas del subsuelo ubicadas en la Costa de Hermosillo, en cuya zona se encuentra ubicado el predio de los quejosos y los derechos de explotación de las aguas subterráneas de los que son cesionarios, son propiedad particular, e indebidamente, no obstante los decretos de veda de 1951 y 1967, dichas aguas siguen siendo de propiedad particular, y de manera incorrecta, y con transgresión del mandato constitucional, la ley y reglamento impugnados, indebidamente las califican como propiedades de la Nación e indebidamente las sujetan a una regulación como si se tratara de bienes del patrimonio nacional.

Los quejosos no están en contra de las medidas decretadas en las vedas, y aceptan por consiguiente el que las aguas estén sujetas a control y regulación, pero lo que no aceptan y combaten, es que sean consideradas como aguas de propiedad nacional, cuando por esencia y por fundamento directo de la Constitución son de propiedad particular.

En tal virtud, la orden que se combate emitida por la Subgerencia Regional de Administración del Agua, al pretenderse fundamentar en una ley que resulta inconstitucional, como lo es la *Ley de Aguas Nacionales* y también su Reglamento, que por las mismas razones está viciada de inconstitucionalidad, es evidente que dicha orden resulta también inconstitucional y por lo tanto ase nos debe otorgar el amparo que solicitamos, tanto por lo que hace a la expedición de dichos ordenamientos, como por lo que se refiere a los actos de su refrendo y de su publicación, y por ende también en lo que toca a su aplicación.

Segundo. El *Reglamento Interior de la Secretaría de Medias Ambiente, Recursos Naturales y Pesca*, así como el Acuerdo de la Titular de dicha Secretaría por el que se adscriben orgánicamente unidades administrativas de la misma, entre ellas la Comisión Nacional del Agua,

es violatorio de las garantías de legalidad establecidas en los artículos 14 y 16 constitucionales, en correlación con lo previsto en el artículo 89 fracción I de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Dichos ordenamientos, nos causan agravio constitucional, porque se nos están aplicando, por parte de una dependencia, esto es, la Comisión Nacional del Agua, a través de diversas unidades, y particularmente de la Subgerencia Regional de Administración del Agua en Hermosillo, no obstante, que la propia Comisión Nacional del Agua, resulta cuestionable en el régimen del Estado de derecho que priva en nuestro país, por las consideraciones que a continuación se enuncian.

Cabe mencionar que en esta demanda se reclama del presidente de la República la expedición del Reglamento Interior de la Secretaría de Medio Ambiente, Recursos Naturales y Pesca, publicado en el *Diario Oficial de la Federación* del 8 de julio de 1996, particularmente en lo que toca a su artículo 2° en relación con el artículo 5° fracción XI, en cuanto facultar al Titular del Ramo para adscribir orgánicamente las unidades administrativas de la Comisión Nacional del Agua.

Asimismo también se reclama de la Secretaría citada, el Acuerdo por el que se adscriben orgánicamente las unidades de dicha Secretaría Federal, acuerdo publicado en el *Diario Oficial de la Federación* del 17 de octubre de 1996.

Debe enfatizarse, que conforme al artículo 2° del Reglamento Interior reclamado, para el estudio, planeación y despacho de los asuntos que le competen, la Secretaría de Medio Ambiente, Recursos Naturales y Pesca, tendrá entre sus unidades administrativas, la Comisión Nacional del Agua.

Por su parte, el artículo 4° de este mismo Reglamento dispone que al frente de dicha Secretaría habrá un titular a quien corresponde originalmente la representación, trámite y resolución de los asuntos de aquélla, y quien podrá para la mejor distribución y desarrollo del trabajo, conferir sus facultades delegables a servidores públicos subalternos, sin perjuicio de su ejercicio directo, expidiendo los acuerdos relativos que deberán ser publicados en el *Diario Oficial de la Federación*.

Sin embargo, debe establecerse, en un primer orden, que existe sobre el particular un conflicto legislativo que viola el principio de la legalidad consagrado en los artículos 14 y 16 constitucionales, y por otra parte desorbita las facultades del presidente de la República en los términos del artículo 89, fracción I de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Bien es cierto que de acuerdo con este último precepto, el presidente de la República puede, dentro de la facultad de proveer en la esfera administrativa a la estricta observancia de las leyes expedidas por el Poder Legislativo, expedir por su parte los reglamentos correspondientes; pero también lo es, que el presidente de la República no puede ir más allá, so pretexto de la actividad reglamentaria, de los mandatos expedidos en ley por el Congreso de la Unión.

En la especie, en la *Ley de Aguas Nacionales*, expedida por el Poder Legislativo Federal en el año de 1992, se estableció categóricamente que la Comisión Nacional del Agua es una dependencia, como organismo desconcentrado, de la Secretaría de Agricultura y consecuentemente, el presidente de la República, en uso de su facultad reglamentaria, al expedir el Reglamento Interior de SEMARNAP, no puede motu proprio, sin afectar y desobedecer el mandato legislativo, adscribir a la Comisión Nacional del Agua, en esta última Secretaría.

Lo anterior constituye una violación del principio jerárquico de las normas, pues es una verdad incontrovertible en nuestro régimen jurídico, que por encima de las normas reglamentarias se encuentran las normas legislativas.

No se puede, ni se debe, aún con el propósito de regular y controlar a la administración pública, contrariar los preceptos categóricos expedidos por el Congreso de la Unión, y se reitera que es un mandato expreso contenido en la *Ley de Aguas Nacionales*, particularmente en lo establecido en su artículo 3°, fracción V, que la Comisión Nacional del Agua es un organismo administrativo desconcentrado de la Secretaría de Agricultura.

En este orden de ideas, su cambio administrativo, solamente podría ser determinado por el Poder Legislativo que así lo fijó en la

ley de 1992, y por ende, al determinar lo contrario, el presidente de la República, en el Reglamento Interior de SEMARNAP, desobedeció de manera categórica y concreta el mandato de una norma superior expedida por el Congreso de la Unión.

Consecuentemente, al existir esta violación flagrante de la legalidad consagrada en los artículos 14 y 16 constitucionales, y desorbitarse las facultades otorgadas al presidente de la República por la fracción I del artículo 89 de la Carta Magna, la Comisión Nacional del Agua que ha venido actuando en el caso específico de los quejosos, como una dependencia de la Secretaría de Medio Ambiente, Recursos Naturales y Pesca, y afectar de manera concreta los derechos de los quejosos, a través de sus dependencias, y particularmente de la Subgerencia Regional de Administración del Agua de Hermosillo, es una dependencia irregular con competencia cuestionable, que infringe en perjuicio de los demandantes las garantías de que se viene haciendo mérito.

Por otra parte, cabe adicionar los siguientes comentarios, particularmente por lo que toca al Acuerdo Delegatorio y de Adscripción Orgánica de la Titular de SEMARNAP.

La Comisión Nacional del Agua fue creada como órgano administrativo desconcentrado de la Secretaría de Agricultura y Recursos Hidráulicos por decreto publicado en el *Diario Oficial de la Federación* el 16 de enero de 1989.

Conforme al artículo 1° de dicho decreto, la Comisión asumió, entre otras, las facultades que conforme a la legislación en materia de aguas nacionales y con excepción de las expresamente señaladas al Titular de dicha dependencia le correspondían a la mencionada Secretaría conforme al artículo 3° del mismo.

Dicho ordenamiento estableció que la Comisión quedaría a cargo de un Director General cuyas atribuciones se fijaron en el artículo 4°.

El artículo tercero transitorio estableció las unidades administrativas con las que contraría la referida Comisión y en el *Diario Oficial de la Federación* del 16 de abril de 1991 se publicó el Decreto por

el cual el referido organismo, para el cumplimiento de sus funciones, contaría con un Consejo Técnico, un Director General y las demás unidades administrativas previstas en los ordenamientos aplicables.

Por su parte, la *Ley Federal de Aguas* publicada en el *Diario Oficial de la Federación* del día 1° de diciembre de 1992, previno la existencia de dicho órgano.

El artículo 4° de esta ley declara que la autoridad y administración en materia de aguas nacionales y de sus bienes públicos inherentes corresponde al Ejecutivo Federal quien la ejercerá directamente o a través de la Comisión.

El artículo 9° establece las atribuciones de dicho órgano; el artículo 10 previene la composición del Consejo Técnico de la Comisión y el numeral 12 establece las facultades del Director General de la misma, entre las cuales figuran la adscripción de unidades administrativas y delegación de facultades en el ámbito de su competencia, lo cual se corrobora por el artículo 16 del Reglamento de la *Ley de Aguas Nacionales*.

Por último, el Reglamento de la Secretaría mencionada, publicado en el *Diario Oficial de la Federación* el 8 de julio de 1996, es su artículo 2°., como antes se ha dicho, incorporó a dicha dependencia a la Comisión Nacional del Agua como un órgano desconcentrado de la misma.

Según el artículo 37 de este Reglamento, la Comisión Nacional del Agua tendrá las atribuciones que se establecen en la *Ley de Aguas Nacionales*, su Reglamento, ese ordenamiento y las demás disposiciones aplicables que la integran si perjuicio directo por el Director General de la misma.

A su vez, el penúltimo párrafo del artículo 38 del Reglamento en consideración dispone que el Director General de la Comisión tendrá las facultades que le confieren la *Ley de Aguas Nacionales*, su Reglamento y ese propio ordenamiento, lo cual implica que el mismo no confiere directamente atribución alguna al Director General de la Comisión, sino que remite a los ordenamientos que precisa y son los que contienen las facultades de adscripción de unidades administrativas y delegación de facultades.

Puede advertirse de lo anterior, que desde su creación la Comisión Nacional del Agua por sus características esencialmente técnicas se configuró como un organismo desconcentrado, es decir como un órgano que en la estructura de la dependencia es titular de una competencia legal propia que posibilita un debilitamiento del ejercicio del poder jerárquico del titular de la Secretaría de su adscripción.

El primer ordenamiento que confirió rango legal a este organismo, que lo fue la *Ley Federal de Aguas*, dispuso que el ejercicio de las competencias que en lo relativo a la organización se confirieron al Director de la Comisión en materia de aguas nacionales comprendió las facultades de su titular para adscribir las unidades administrativas de la Comisión y la delegación de sus facultades en el ámbito de su competencia.

Por su objeto, la *Ley de Aguas Nacionales* constituye un ordenamiento especial respecto de la Ley Orgánica de la Administración Pública, que comprende la regulación genérica de las facultades de las Secretarías de Estado y que por mandato constitucional articula en un solo ordenamiento el universo de competencias legales de la administración pública centralizada.

De acuerdo con ello, la organización de las atribuciones y su ejercicio por parte del Director de las Comisión Nacional del Agua deben regularse por su ley especial y no por una ley genérica o general como la Ley Orgánica de la Administración Pública, y en este sentido resulta evidente que, en cuanto titular de las competencias legales de la Comisión, le corresponde también y de manera exclusiva su ejercicio y con el mismo la adscripción de sus unidades administrativas y la delegación de facultades.

Se significa con lo anterior que, por su especialidad material, la *Ley de Aguas Nacionales*, en lo que se refiere a las facultades del Director General dela Comisión en los aspectos señalados, prevalece sobre la *Ley Orgánica de la Administración Pública Federal*, de tal manera que si el artículo 5°., fracción XI del Reglamento Interior de la Secretaria de Medio Ambiente, Recursos Naturales y Pesca, que a su vez es reglamentario de la *Ley Orgánica de la Administración Pública Federal* establece como

facultad no delegable del Secretario la de adscribir orgánicamente las unidades administrativas de los órganos desconcentrados y delegar facultades, es de concluirse que el Reglamento de que se trata, al otorgar estas atribuciones al Titular de la dependencia, priva de ellas al Director de la Comisión, a quien por ser su legal titular corresponde su ejercicio.

En estas condiciones, la irrupción por el Reglamento reclamado en la titularidad y ejercicio de las atribuciones del Director General en el punto de adscripción de unidades administrativas y delegación de facultades determina la contradicción de dicho reglamento a la *Ley de Aguas Nacionales*, contraviniendo así lo dispuesto por el artículo 89, fracción I de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

De aquí entonces que resulte evidente la competencia del titular del ramo para ordenar las delegaciones de facultades o de adscripción de unidades de la Comisión Nacional del Agua, ya que es evidente que el Reglamento en cuestión debe subordinarse en todo a la ley formal, que en este caso lo es la *Ley de Aguas Nacionales*, máxime que el artículo 38 del propio Reglamento afirma que el Director General de la Comisión tendrá las facultades que le confieren la *Ley de Aguas Nacionales* y su Reglamento.

No obsta a esta conclusión la circunstancia de que las Leyes Federales de Aguas y de Aguas Nacionales preceden cronológicamente a la *Ley Orgánica de la Administración Pública Federal*, en sus reformas relativas, pues como ya antes se indicó, la especialidad material de aquélla determina su prevalencia sobre la segunda.

Luego entonces, desde el momento en que el Reglamento, como norma subordinada permite que el Titular de la dependencia ejerza las competencias legales de la titularidad exclusiva del Director de la Comisión conforme a los artículos 12 de la *Ley de Aguas Nacionales* y 14 de su Reglamento, es claro que el Acuerdo por el que se adscriben orgánicamente las unidades administrativas de la Secretaría de Medio Ambiente, Recursos Naturales y Pesca expedido por la Secretaría del Ramo, publicado en el *Diario Oficial de la Federación* del 17 de octubre de 1996 que se señala como acto reclamado, en cuanto se funda en el Reglamento Interior de la referida dependencia, participa del mismo

vicio de inconstitucionalidad, y desde el momento en que es conculca torio de la regla de competencia prevista imperativamente por el artículo 16 constitucional, procede se nos conceda el amparo contra ambos ordenamientos, así también por lo que toca a los actos concretos que se atribuyen a las dependencias de la Comisión Nacional del Agua, tanto las adscritas en Hermosillo, Sonora, como las señaladas con residencia en la Ciudad de México, D.F.

Lo que es inconstitucional de origen, tiene que serlo también en sus consecuencias y en los actos concretos de aplicación de los órganos dependientes de la Comisión Nacional del Agua, que están viciados en función no sólo de la *Ley de Aguas Nacionales* y de su Reglamento como se demostró en el concepto de violación precedente, sino también ´por lo que toca al Reglamento Interior y al Acuerdo que se cuestionan y se tachan de inconstitucionales en los términos del presente concepto de violación.

Tercero. La orden y el contenido del oficio girado a los quejosos por el Subgerente Regional de Administración del Agua, en Hermosillo, Son., independientemente de su inconstitucionalidad deriva de los dos anteriores conceptos de violación, se cuestiona en este concepto, por violatorio de la garantía de audiencia a que se contrae el artículo 14 de la Constitución General de la República.

Dicho precepto, en su segundo párrafo, establece:

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

Ahora bien, la interpretación jurisprudencial que de manera reiterada se ha hecho de dicho mandato constitucional, es en el sentido de que contiene consigna los derechos públicos consistentes en la

garantía de audiencia, la garantía de defensa, la garantía de legalidad y la garantía de debido proceso legal, derechos que son comunes a todos los gobernados, personas físicas o morales, y que alcanzan en su obligatoriedad a todas y cada una de las autoridades del país, tanto administrativas como jurisdiccionales e inclusive hasta el propio Poder Legislativo.

Lo anterior debe entenderse en el sentido de la palabra, de que nadie puede ser afectado o privado de sus propiedades, posesiones o derechos, sin que previamente la autoridad de que se trate le dé la oportunidad de ser oído, de conocer los antecedentes que se le imputan y los fundamentos que podrían justificar por parte de la autoridad tales actos de afectación.

Por ser atendibles al respecto se invocan las siguientes jurisprudencias y tesis aisladas consultables en las páginas 42, 479, 480, 481, 483 y 486 del Apéndice de Jurisprudencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación relativo a los fallos de 1917 a 1988, en sus Primera y Segunda Parte correspondiente al Pleno y común al Pleno y a las Salas de dicho Alto Tribunal, tesis y jurisprudencias que se transcriben a continuación:

> "AUDIENCIA, GARANTÍA DE, PROTEGE CONTRA ACTOS DE CUALQUIER AUTORIDAD Y NO SOLO DE LAS JUDICIALES.- No es verdad que el artículo 14 constitucional establezca la garantía de audiencia sólo para los juicios seguidos ante los tribunales, pues establece contra cualquier acto de autoridad que pueda ser privativo de la vida, libertad, propiedad, posesiones y derechos, derive o no de juicio seguido ante tribunales o procedimientos ante cualquier autoridad, como se desprende, entre otras, de la segunda parte de la tesis jurisprudencial número 116, tercera parte, del último Apéndice al *Semanario Judicial de la Federación*". (Séptima Época, Primera Parte: Vol. 50, pág. 15. A.R. 2732/52. Guillermina Vergara Elizondo. Unanimidad de 20 votos)

"AUDIENCIA, GARANTÍA DE. CARGA DE LA PRUEBA PARA LA AUTORIDAD RESPONSABLE.- La afirmación del quejoso en el sentido de que no se le citó ni se le oyó en defensa, que integran una negativa, obliga a las responsables a demostrar lo contrario, para desvirtuar la violación del artículo 14 constitucional que se reclama". (Tesis de jurisprudencia número 267).

"AUDIENCIA, GARANTÍA DE.- La garantía de audiencia que consagra el artículo 14 de la Constitución Federal debe interpelarse en el sentido de que las autoridades administrativas, previamente a la emisión de cualquier acto que implique privación de derechos, respetando los procedimientos que lo contengan, tiene la obligación de dar oportunidad a los agraviados para que expongan lo que consideren conveniente en defensa de sus intereses. Lo anterior implica que se otorgue a los afectados un término razonable para que conozcan las pretensiones de la autoridad y aporten las pruebas legales que consideren pertinentes para defender sus derechos". (Séptima Época, Tercera Parte: Vol. 115-120, pág. 71 A.R. 1804/77 Óscar Mendívil Osuna y Otros. Unanimidad de cuatro votos. Vols. 127-132, pág. 53. A.R. 4015/78 Pedro Reséndiz Martínez y otros (acumulados). Unanimidad de cuatro votos. Vols. 151-156, pág. 108. A.R. 6399/80. Comisariado Ejidal del poblado denominado Creel, Municipio de Bocoyan, Chih., Unanimidad de cuatro votos).

"AUDIENCIA, GARANTÍA DE SU CUMPLIMIENTO EN MATERIA ADMINISTRATIVA.-En materia administrativa en general, y especialmente en materia agraria, la garantía de audiencia que establece el artículo 14 constitucional, debe interpretarse en el sentido no de la exigencia de un juicio previo ante los tribunales establecidos, sino que las autoridades administrativas, previamente a la emisión de cualquier acto que implique privación de derechos, respetando los procedimientos que lo condicionan, tienen la obligación de dar oportunidad al agraviado para que exponga lo que considere conveniente en defensa de sus intereses, aún cuando la ley que rija el acto no establezca tal garantía; basta

que sea consagrada en la Constitución General de la República. El artículo 27, fracción Xi inciso a) de la propia Constitución señala como atribución del Poder Ejecutivo Federal, por conducto del Departamento de Asuntos Agrarios y Colonización, la aplicación de las leyes agrarias y su ejecución. Tales atribuciones se ejercen sin necesidad legal de acudir previamente ante la autoridad judicial, porque constituyen actos soberanos del Estado sancionados por la Constitución Federal". (Séptima Época, Tercera Parte: Vol. 63, pág. 25, A.R. 3372/73, Carmen Gómez de Mendoza, 5 votos).

"Audiencia, requisitos que deben satisfacerse para respetar la garantía de.- No basta que una persona sea llamada a determinado procedimiento para considerar que con ello se respeta la garantía de audiencia, sino que es necesario que en el mismo se aprecien las pruebas aportadas y se tome en cuenta lo que haga valer en defensa de sus derechos, aduciéndose las razones concretas por las cuales se desechan, en su caso esas pruebas o se desestiman los argumentos hechos valer" (Séptima Época. Tercera Parte. Vols. 115-120, pág. 71. A.R. 1804/77. Oscar Mendivil Osuna y otros, unanimidad de 4 votos. Vols. 127-132, pág. 53. A.R. 4015/78. Pedro Reséndiz Martínez y otros (acumulados) unanimidad de 4 votos. Vols. 187-192. A.R. 2125/83. Mario Felipe Arce Lejía y otra, 5 votos. Vols. 193-198. A.D. 1411/83 Librado Mendoza González, unanimidad de 4 votos).

"Audiencia, garantía de. debe respetarse aunque la ley en que se funde la resolución no prevea el procedimiento para tal efecto.- La circunstancia de que no exista en la ley aplicable precepto alguno que imponga a la autoridad responsable la obligación de respetar a alguno de los interesados la garantía de previa audiencia para pronunciar la resolución de un asunto, cuando los actos reclamados lo perjudican, no exime a la autoridad de darle oportunidad de oírlo en defensa, en atención a que, en ausencia de precepto especifico, se halla el mandato imperativo del artículo 14 constitucional que protege dicha garantía a favor de todos los gobernados sin excepción". (Tesis de jurisprudencia N° 268).

> "AUDIENCIA, RESPETO A LA GARANTÍA DE. DEBEN DARSE A CONOCER AL PARTICULAR LOS HECHOS Y MOTIVOS QUE ORIGINAN EL PROCEDIMIENTO QUE SE INICIA EN SU CONTRA.- La garantía de audiencia consiste fundamentalmente en la oportunidad que se concede al particular de intervenir para poder defenderse, y esa intervención se puede concretar en dos aspectos esenciales, a saber: la posibilidad de rendir pruebas que acrediten los derechos en que se finque la defensa; y la de producir alegatos para apoyar esa misma defensa con las argumentaciones jurídicas que se estimen pertinentes. Esto presupone, obviamente la necesidad de que los hechos y datos en que la autoridad se basa para iniciar un procedimiento que puede culminar con privación de derechos, sean del conocimiento del particular, lo que se traduce siempre en un acto de notificación que tiene por finalidad que aquél se entere de cuáles son esos hechos y así esté en aptitud de defenderse. De lo contrario, la audiencia resultaría prácticamente inútil, puesto que el presunto afectado no estaría en condiciones de saber que pruebas aportar o que alegato formular, a fin de contradecir los argumentos de la autoridad, si no conoce las causas y los hechos en que ésta se apoyó para iniciar un procedimiento que pudiera afectarlo en su esfera jurídica". (Tesis de jurisprudencia número 271)

No obstante esta interpretación jurisprudencial reiteradamente sustentada por el más Alto Tribunal de la República, el Subgerente Regional de Administración del Agua de la Gerencia Regional Noroeste, de la Comisión Nacional del Agua, con residencia en la ciudad de Hermosillo, Son., en el oficio que nos giró con fecha 3 de los corrientes, nos desconoce los derechos para registrar nuestra transmisión de las concesiones que se han mencionado, así como la relocalización de los siete pozos que solicitamos puntualmente.

Al respecto, solamente nos dice que para poder decidir es indispensable contar con un estudio geohidrológico que permita definir las condiciones actuales de la zona, a fin de garantizar la no afectación de los derechos de terceros, y de evitar posibles alteraciones

o modificaciones a las condiciones geohidrológicas de la zona donde se pretende llevar a cabo la explotación, uso o aprovechamiento del volumen de agua objeto de nuestras solicitudes.

Es decir, nos desconoce los derechos a registrar las transmisiones de las concesiones, y de suyo nos niega la relocalización de los siete pozos agrícolas que hemos solicitado, sin habernos comunicado previamente las razones que ahora aduce en el oficio que contiene substancialmente el acto que se le reclama.

Se enfatiza, que no nos manifiesta, porqué para poder registrar nuestros derechos y para poder autorizar la relocalización de nuestros pozos, debe practicarse previamente un estudio geohidrológico, cuando que como se ha expuesto en la exposición de antecedentes de esta demanda, ha venido autorizando dichos registros y la relocalización de pozos, sin condiciones de ninguna especie, inclusive la última autorización, a menos de un mes de la fecha en que nos negó a los quejosos la relocalización de referencia.

Así tampoco, nos concedió la oportunidad de refutar, por qué no se pueden causar afectación a derechos de terceros, ni tampoco nos menciona cuáles son esos terceros ni en qué consisten sus derechos.

Por último, no nos otorgó la oportunidad de demostrar que no pueden darse alteraciones o modificaciones a las condiciones geohidrológicas, ni nos menciona cuales son tales alteraciones o modificaciones.

Por todas estas razones, resulta evidente que viola en nuestro perjuicio la garantía de audiencia, y las formalidades esenciales que deben regir a todo procedimiento administrativo, por lo que por su clara y categórica violación a la garantía constitucional que nos otorga el artículo 14 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, se nos debe otorgar el amparo, tanto en contra de la resolución contenida en el oficio de que se viene haciendo mérito, como de los demás actos que se le imputan a dicha autoridad, y que derivan, como una consecuencia lógica y jurídica de los mismos.

Cuarto.- El acto concreto que se atribuye al Subgerente Regional de Administración del Agua de la Gerencia Regional Noroeste de la Comisión Nacional del Agua, con residencia en la ciudad de Hermosillo, Son.-, contenido en el oficio descrito de fecha 3 de los corrientes, además de las violaciones ya enunciadas y como consecuencia de la aplicación de ordenamientos viciados de inconstitucionalidad, es violatorio en nuestro perjuicio de la garantía de legalidad consignada en el artículo 16 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en correlación con la legalidad consagrada en el artículo 14 y del principio de igualdad ante la ley consignado en diversos preceptos y particularmente en los artículos 1° y 13 de la Constitución General de la República.

Dispone el artículo 16 constitucional, en su primer párrafo, lo siguiente:

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

Este precepto consagra diversas garantías, unas de carácter formal, como son la que debe mediar un mandamiento escrito en todo acto de molestia, que debe provenir de autoridad competente, que se encuentre fundado, y que exprese los motivos legales del procedimiento, este último requisito, que se traduce en situaciones de fondo y de estricta y absoluta legalidad.

En el caso en cuestión, resulta indudable que solamente se ha dado cumplimiento a una parte del mandato constitucional, toda vez que existe un mandamiento escrito y que el mismo pretende estar fundado en derecho, pero se viola el precepto en cuanto a que quien lo expidió no tiene competencia como se demostrará en el siguiente concepto de violación, y por otra parte se atropella a la legalidad, pues los fundamentos legales que se esgrimen en el mismo no son aplicables al caso y además no existen los motivos que puedan justificar la resolución en cuestión.

En múltiples ejecutorias y tesis de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, se ha interpretado de manera adecuada y correcta, lo que debe entenderse por causa legal del procedimiento y por fundamentos adecuados de una resolución que cause molestias o privaciones a los particulares.

Al respecto, se citan las siguientes tesis aisladas y de jurisprudencia:

> "Artículo 16 constitucional. - El requisito de fundamentación y motivación exigido por el artículo 16 constitucional, al tener el rengo de una garantía individual, implica una obligación para las autoridades, de cualquier categoría que estas sean, de actuar siempre con apego a las leyes y a la propia Constitución, de manera que sus actos no aparezcan emitidos arbitrariamente. Estando el quejoso construyendo una casa en un fraccionamiento, aparentemente o realmente ajustado a la ley, a las autoridades responsables correspondía demostrar que la orden, y su ejecución de suspensión de aquella construcción era legal y constitucional.". (Amparo en revisión 2018/60, Manuel Mora Pastor. Segunda Sala, Boletín 1960, pág. 474).
>
> "Artículo 16 constitucional. para acatarlo, es preciso que la autoridad cite la norma legal en que se apoya e invoque los hechos que la hacen aplicable.- Es inadmisible la argumentación de que la recurrente estima que sus actos se apoyen en las leyes y reglamentos aplicables, y que, por ello, no es indispensable mencionar tales disposiciones, ni citar los preceptos que concretamente se refieren al caso, ya que el artículo 16 de la Carta Magna exige que toda orden de la autoridad esté legalmente fundada y motivada, por lo cual debe citarse el precepto jurídico en que la autoridad se apoya, y mencionarse además, las circunstancias cuya exigencia hacen aplicable al caso la norma que se invoca" (Amparo en revisión 1361/58, Javier Orozco Delgadillo, Segunda Sala, Informe 1962, pág. 42).

"FUNDAMENTACIÓN Y NO MOTIVACIÓN DE LOS ACTOS RECLAMADOS.- Si en los actos reclamados se invocaron los artículos 1°, fracción V, 2° y 18 de la Ley Sobre Atribuciones del Ejecutivo Federal en Materia Económica, así como el 8° fracción IV de las Ley de Secretarías y Departamentos de Estado, ello da lugar a que se consideren fundamentos por haberse expresado y fundamentado los preceptos legales en que se apoyan, pero no pueden tenerse por motivados, porque no contienen los razonamientos que demuestren que tales actos se ajusten exactamente a lo que estatuyen los preceptos legales en que se pretendió fundamentarlos, como lo estableció la Suprema Corte de Justicia en la ejecutoria dictada en el Toca N° 186/1961, relativo al juicio promovido por la Cooperativa de Trabajadores de Autotransportes México-Morelia-Guadalajara, S.C.L., en la que se sostuvo el siguiente criterio: "MOTIVACIÓN, QUE DEBE ENTENDERSE POR. La motivación exigida por el artículo 16 constitucional consiste en el razonamiento, contenido en el texto mismo del acto autoritario de molestia, según el cual quien lo emitió llegó a la conclusión de que el acto concreto al cual se dirige se ajusta exactamente a las prevenciones de determinados preceptos legales. Es decir, motivar un acto es externar las consideraciones relativas a las circunstancias de hecho que se formuló la autoridad para establecer la adecuación del caso concreto a la hipótesis legal". (Amparo en revisión 4862/59, Pfizer de México, S.A., Segunda Sala, Boletín 1963, pág. 417).

"ARTÍCULO 16 CONSTITUCIONAL, REQUISITOS DE FORMA Y FONDO.- El artículo 16 de la Constitución Federal, exige que en todo acto de autoridad se funde y motive la causa legal del procedimiento. Para cumplir con este mandamiento, deben satisfacerse dos clases de requisitos, unos de forma y otros de fondo. El elemento formal queda surtido cuando en el acuerdo, orden o resolución, se citan las disposiciones legales que se consideran aplicables al caso y se expresan los motivos que precedieron su emisión. Para integrar el segundo elemento, es necesario que los motivos invocados sean reales y ciertos y que, conforme a los preceptos invocados,

sean bastantes para provocar el auto de autoridad". (Amparo en revisión 9746/66, Genaro Torres Medina. Tesis que ha sentado precedente: Amparo en revisión 7460/73, Antonio Grijalva. Segunda Sala, Informe 1968, pág. 126).

"FUNDAMENTACIÓN Y MOTIVACIÓN.- De acuerdo con el artículo 16 de la Constitución Federal todo acto de autoridad debe estar adecuada y suficientemente fundado y motivado, entendiéndose por lo primero que ha de expresarse con precisión el precepto legal aplicable al caso, y por lo segundo que deben señalarse con precisión, las circunstancias especiales razones particulares o causas inmediatas que se hayan tenido en consideración para la emisión del acto; siendo necesario además que exista adecuación entre los motivos aducidos y las normas aplicables, es decir, que en el caso concreto, se configuren las hipótesis normativas". (Tesis de jurisprudencia de la Segunda Sala, Informe de 1973, pág. 18).

"FUNDAMENTACIÓN Y MOTIVACIÓN, GARANTÍA DE.- Para que la autoridad cumpla la garantía de legalidad que establece el artículo 16 de la Constitución Federal en cuanto a la suficiente fundamentación y motivación de sus determinaciones, en ellas debe citar el precepto legal que le sirva de apoyo y expresar los razonamientos que la llevaron a la conclusión de que el asunto concreto de que se trata, que las origina, encuadra en los presupuestos de la norma que invoca": (Tesis de jurisprudencia de la Segunda Sala, Séptima Época, Vol. 30, Tercera Parte, pág. 57).

Al tenor de lo expuesto y en aplicación de los criterios jurisprudenciales de referencia, en la especie el acto que se combate en este concepto de violación, por vicios propios, resulta violatorio de la garantía de legalidad consignada en el artículo 16 constitucional, por las siguientes consideraciones específicas:

a) Porque en el caso, resultan inaplicables a la especie los artículos que se invocan por la autoridad responsable en su oficio del 3 de los corrientes, es decir, los numerales 33, fracción II, 42 y 43 de la *Ley de Aguas Nacionales* y 64 y 77 de su Reglamento.

En efecto, bien es cierto que la fracción II del artículo 33 invocado, establece que cuando se puedan afectar derechos de terceros o se puedan alterar o modificar las condiciones hidrológicas e ecológicas de las cuencas o acuíferos, la cual podrá en su caso, otorgar la autorización solicitada para la transmisión de los títulos de concesión, negarla o instruir los términos y condiciones bajo las cuales debe otorgarse tal autorización.

Pero también es cierto, que en el caso no se dan los supuestos de dicho precepto, ni la autoridad responsable motiva o razona, porque de autorizarse las transmisiones de los derechos de los quejosos se pueden alterar o modificar las condiciones referidas.

En este apartado, debe insistirse en lo ya expresado en la exposición de antecedentes de esta demanda de amparo, que la autoridad responsable, específicamente la Gerencia Regional Noroeste de la Comisión Nacional del Agua, en múltiples casos, ha registrado las transmisiones de los derechos de las concesiones, y ha autorizado la relocalización de los pozos, en la misma zona en la que se encuentran las de los quejosos, inclusive una de ellas, en fechas muy recientes, sin que hubiese alegado de ningún modo que se puedan afectar derechos de terceros o se puedan alterar o modificar las condiciones hidrológicas o ecológicas de las respectivas cuencas o acuíferos.

Debe insistirse en este apartado, que las concesiones que han sido transmitidas a los quejosos, se encuentran en explotación, en la misma zona vedada, y que no se trata de nuevas explotaciones, ni menos aún del incremento de los volúmenes de agua para las cuales se encuentran autorizadas.

Es simplemente una relocalización, a la cual tienen derecho los quejosos, en los términos de la fracción III del artículo 43 de la *Ley de Aguas Nacionales*, sin que existan causas o impedimentos, para que se niegue dicha relocalización, menos aún para que se condicione su autorización a que previamente se haga un estudio geohidrológico.

Debe enfatizarse al respecto, que el estudio geohidrológico se encuentra realizado por la entonces Secretaría de Agricultura desde el

año de 1987 para toda zona vedada y por ende que no se justifica que a estas alturas, se pretende exigir a los quejosos, lo que no se ha exigido a otros usuarios, que para autorizarles la relocalización se practique previamente el estudio geohidrológico de referencia.

Por otra parte, no resulta aplicable al caso el artículo 42 que igualmente se cita en la resolución reclamada, porque no autoriza a la responsable, para que exija el requisito de que se viene haciendo mención, ni tampoco dicho precepto es aplicable a las relocalizaciones de concesiones ya autorizadas, debidamente registradas y en explotación, pues en todo caso, este numeral sólo sería aplicable para nuevos pozos pero no para los que se encuentran autorizados y debidamente registrados en los padrones de usuarios.

Por lo que toca a los artículos del Reglamento, debe decirse, que igualmente son inaplicables para pretender fundamentar el acuerdo reclamado contenido en el oficio del 3 de noviembre, pues por lo contrario, dicho precepto consigna el derecho de los quejosos para la transmisión de las concesiones que han sido relacionadas en los antecedentes de esta demanda, y que están dentro de la misma zona de veda de la Costa de Hermosillo.

En un párrafo del artículo 64, se dice que la localización y los límites de los acuíferos serán definidos por la Comisión conforme a la información y los estudios hidráulicos disponibles, los cuales estarán a disposición del público para su consulta.

Se reitera en este sentido que el estudio geohidrológico fue practicado oportunamente y las solicitudes de los quejosos están ubicadas dentro del mismo, y a pesar de que solicitamos se nos otorgara y una copia del estudio de referencia, que debe estar a disposición para su consulta, nos fue negado, pero debemos abundar sobre la circunstancia de que nuestros derechos están comprendidos plenamente dentro de lo establecido en dicho estudio geohidrológico que fundamenta los derechos de todos los usuarios en la zona de veda en cuestión.

Así también, la resolución de la responsable, viola específicamente los artículos 43 de la *Ley de Aguas*, 64, 65 y demás relativos del Reglamento,

pues de conformidad con estos preceptos, los quejosos tenían derecho pleno a que se registraran las transmisiones de las concesiones efectuadas en su favor y a que se les otorgara la autorización de la relocalización que permiten las normas legales y reglamentarias, y que permiten también las situaciones propias de los acuíferos ubicados en la zona de veda de que se trata.

Por último, resulta igualmente inaplicable el artículo 77 del Reglamento que se invoca en el oficio, pues este solamente es aplicable para incrementar extracciones de agua, lo que coincide con las circunstancias del caso, pues solamente se explotarán los derechos autorizados, y en los volúmenes expresamente aludidos en las concesiones transmitidas.

Por lo tanto, la responsable, en la resolución que se combate, viola flagrantemente el artículo 16 de la Constitución, pues ni se encuentra su resolución debidamente fundada, ya que los preceptos que invoca no son de aplicación al caso, ni tampoco está debidamente motivada, porque no explica ni razona las circunstancias que pudieran resultar congruentes con su resolución negativa, razones por las que se nos debe otorgar el amparo y protección de la justicia federal que en su contra solicitamos.

b) Porque además, la resolución de la responsable viola el principio de la igualdad ante la ley que otorgan a todos los mexicanos los artículos 1° y 13 de la Constitución General de la República.

Ya se ha dicho y se demuestra con las constancias que se exhiben, que la autoridad de la Comisión Nacional del Agua en Hermosillo, Son., ha venido otorgando los registros de las transmisiones de concesiones y ha autorizado reiteradamente las relocalizaciones de los pozos en la zona de que se viene haciendo mención, sin que en ninguno de los casos hubiese requerido a los solicitantes, que previamente se practique un estudio geohidrológico que demuestre que no se afecten derechos de terceros y que se cambien las condiciones de los acuíferos.

Si en estos términos se ha conducido la autoridad responsable, y estando en las mismas circunstancias los quejosos, es evidente que la negativa que ahora se contiene en el oficio que se combate, infringe

el principio de la igualdad ante la ley a que se contraen los numerales constitucionales precitados.

Si la autoridad de que se trata, ha otorgado las relocalizaciones, inclusive, se repite, una de ellas en el mes de octubre próximo pasado, sin que en ningún momento hubiese alegado que se debe practicar previamente un estudio geohidrológico, no se advierten razones ni en derecho ni en justicia, para que ahora se pretenda exigir tal situación a los quejosos en este juicio de garantías.

Por ende, por violación a la garantía de legalidad establecida en el artículo 16 constitucional, y de la violación al principio de igualdad ante la ley consignado, entre otros preceptos constitucionales en los artículos 1° y 13 de la Carta Magna, se nos debe otorgar el amparo y protección de la justicia federal que al respecto solicitamos tanto en contra de dicho oficio, como de los demás actos que se le imputan a la responsable y sus consecuencias de hecho y de derecho.

Quinto. El acto que se imputa específicamente al Subgerente Regional de Administración del Agua de la Gerencia Regional de la Comisión Nacional del Agua, contenido en el oficio de fecha 3 del presente mes, dirigido a las suscritos, es asimismo violatorio de la garantía de legalidad y de competencia consignados en el artículo 16 de la Constitución General de la República.

Ya se ha razonado y argumentado en el anterior concepto de violación, que una de las garantías claras y categóricas contenidas en el precepto fundamental referido, es que el acto de autoridad que implique la molestia del particular, además de estar debidamente fundado, y de contenerse en un escrito, debe provenir de autoridad competente.

La competencia es una garantía que frena la arbitrariedad y el abuso del poder.

En el caso, el Subgerente Regional que emitió el acto combatido, es una autoridad de facto, pues no existe su institución ni en el Reglamento Interior de la Secretaría de Medio Ambiente, Recursos Naturales y Pesca, así como tampoco en el Manual de Organización de

dicha Secretaría, en los capítulos referentes a la Comisión Nacional del Agua y sus dependencias.

Por otra parte, ni lo invoca en su oficio, ni en las disposiciones orgánicas de la Comisión Nacional del Agua, se aprecia en manera alguna, que exista una autoridad bajo la denominación de Subgerencia Regional de Administración del Agua de la Gerencia Regional Noroeste de la citada Comisión.

Por tanto, no solo estamos frente a una autoridad simplemente fáctica, no jurídica, sino además, sin que lo pueda justificar dicha autoridad, existen disposiciones originarias o delegatorias que le concedan facultades para haber emitido el acto específico que se le imputa y los de más que se le atribuyen en el capítulo respectivo a los actos reclamados de esta demanda de amparo.

Consecuentemente, por violación flagrante del artículo 16 constitucional, por manifiesta incompetencia de la autoridad aludida, se nos debe otorgar el amparo y protección de la justicia federal que en su contra solicitamos.

SEXTO. Los actos de ejecución que se combaten en este juicio, y que se atribuyen específicamente a las autoridades ejecutoras relacionadas en el capítulo introductorio de este escrito de demanda, son también violatorios de garantías por serlo los actos de ordenación en los cuales se pretendieran apoyar.

Son aplicables al respecto las siguientes tesis de jurisprudencia, de índole obligatoria:

> "AUTORIDADES EJECUTORAS, ACTOS DE, NO RECLAMADOS POR VICIOS PROPIOS.- Si la sentencia de amparo considera violatoria de garantías la resolución que ejecutan, igual declaración debe hacerse respecto de los actos de ejecución, si no se reclaman, especialmente, vicios de ésta". (Tesis de jurisprudencia N° 295, consultable a fojas 516 de la Compilación de Fallos de la Suprema Corte de Justicia de la Nación del año de 1988).

> "Autoridades ejecutoras, actos inconstitucionales de las.- La ejecución que lleven a cabo de órdenes o fallos que constituyan una violación de garantías, importa también una violación constitucional". (Tesis de jurisprudencia N° 296, consultable a fojas 517 de la Compilación del más Alto Tribunal de la Nación antes citada).

En consecuencia, los actos de ejecución derivados de la inconstitucional resolución contenida en el oficio del 3 de noviembre en curso, atribuidos al Gerente Regional Noroeste, al Subgerente General de Administración del Agua y al Gerente de Servicios a Usuarios, todos dependientes de la Comisión Nacional del Agua, consistentes en la realización de actos en perjuicio de los quejosos, a fin de desconocerles sus derechos a la explotación de los siete pozos en cuestión, para negarles la relocalización de los mismos, su registro en el padrón de usuarios, para imponerles la realización de un estudio geohidrológico previo para el registro de la transmisión de derechos y de la relocalización de los pozos y para evitarles la explotación, uso o aprovechamiento del volumen de agua que corresponda a los mismos, al tenor de lo antes considerado, también resultan inconstitucionales, por lo que se nos debe otorgar el amparo que en su contra solicitamos.

Suspensión

Con fundamento en lo dispuesto en los artículos 122,124, 130, 131, 132, 133, 134 y demás relativos de la *Ley de Amparo*, solicitamos se nos conceda la suspensión provisional y en su momento, la suspensión definitiva de los actos reclamados, para el efecto de que las cosas se mantengan en el Estadoque guardan, no se nos exija la realización de un estudio geohidrológico para el registro de la transmisión de derechos y de la relocalización de los pozos que se mencionan en esta demanda, y para que no se nos evite de ninguna manera o se nos perturbe en la explotación, uso o aprovechamiento del volumen de agua autorizado respecto a los pozos citados.

El otorgamiento de dicha suspensión, es procedente en términos de lo dispuesto por el invocado artículo 124 de la *Ley de Amparo*, por las razones siguientes:

1. Porque la solicita la parte agraviada.

2. Porque con el otorgamiento de la suspensión, no se sigue perjuicio al interés social ni se contravienen disposiciones de orden público; y

3. Porque de continuarse con los actos reclamados, se ocasionarían a los quejosos daños y perjuicios de difícil reparación.

Por lo expuesto y fundado,

A USTED C. JUEZ, ATENTAMENTE PEDIMOS SE SIRVA:

PRIMERO. Tenernos por presentes, por nuestro propio derecho y a nombre de nuestro representado, promoviendo la presente demanda de garantías en contra de las autoridades y por los actos señalados en este ocurso.

SEGUNDO. Tener por acreditada la representación con que comparecemos Arturo Castelo Parada, Arturo Castelo López Arias y Sergio Castelo López Arias, como apoderados de Ricardo Manuel Puebla Valenzuela.

TERCERO. Tener como representante común de los quejosos al suscrito Arturo Castelo Parada.

CUARTO. Tener como autorizados para oír notificaciones en los términos del artículo 27 de la *Ley de Amparo*, a los letrados que se mencionan en el proemio de esta demanda.

QUINTO. Admitir la demanda y solicitar a las autoridades responsables que rindan su informe con justificación, señalando día y hora para que tenga verificativo la audiencia constitucional.

SEXTO. Tramitar por cuerda separada el incidente de suspensión planteado, conceder a los quejosos la suspensión provisional de los actos reclamados, solicitar a las responsables su informe previo señalando día y hora para la celebración de la audiencia incidental, y una vez celebrada ésta, por ser procedente en derecho, conceder a los quejosos la suspensión definitiva que se solicita; y

SÉPTIMO. Substanciado que sea el procedimiento por todas sus partes legales, conceder a los quejosos el amparo y protección de la justicia de la Unión que solicitamos en contra de todas y cada una de las autoridades señaladas como responsables y respecto de los actos que se les reclaman.

PROTESTAMOS LO NECESARIO

Hermosillo, Son., a 23 de noviembre de 1999

ARTURO CASTELO PARADA

ARTURO CASTELO LÓPEZ ARIAS

SERGIO CASTELO LÓPEZ ARIAS

CARLOS ALBERTO PUEBLA VALENZUELA

PAULO CÉSAR YBERRY TIRADO

XXI. NOTA PRELIMINAR SOBRE LA CREACIÓN DE LA SECRETARÍA DE JUSTICIA Y SEGURIDAD PÚBLICA

Enero 5 del 2000
México, D.F.

1. Razones que justifican su creación. - 2. Antecedentes históricos. – 3. Diferencias entre las Secretaría que existió hasta 1917 y la que pudiera crearse a partir de diciembre del año 2000. – 4. Estructura orgánica tentativa y facultades. - 5. Reformas legales que deberían hacerse

1. Razones que justifican su creación

Las instituciones, como las leyes, pueden y deben ser cambiantes para ser congruentes con las realidades sociales a las que corresponden. Ni puede ni debe actuarse tanto en el marco normativo como en el ámbito de la Administración Pública, bajo estructuras rígidas que no sean congruentes con los fenómenos sociales, pues de mantenerse instituciones que obedecían a otras realidades, se corre el riesgo de caer en la obsolescencia o peor aún en la ineficacia de los actos de gobierno.

Es cierto que durante casi cien años existió en México la Secretaría de Justicia, entre 1821 y 1917, bajo distintas denominaciones y facultades como se verá más adelante, pero también lo es que hasta la fecha, siguen en controversia las razones auténticas por las que se suprimió en abril de 1917 en uno de los artículos transitorios de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos de dicho año, y también lo es, de manera fundamental, que en la gran mayoría de los países occidentales, europeos y americanos, coexiste la Secretaría de Justicia con los tribunales e inclusive con los modernos Consejos de Judicatura, como sucede, entre otros, en Francia, Italia y España sin que se alegue en esos países que

su existencia atente contra el principio de división de poderes, como indebidamente se sustentó en remotas épocas en México, y por último que las realidades cambiantes de la sociedad mexicana requieren su inmediata y fortalecida reinstalación para combatir de manera vigorosa, articulada, institucional, organizada, metódica y sistemática los graves problemas que se confrontan de corrupción, de seguridad pública y de altos índices de criminalidad. No puede solamente lucharse en contra de estos graves problemas sociales, con medidas punitivas, cada vez más enérgicas, que pueden conducir al Estado Mexicano a una riesgosa y censurable condición de gobierno represivo y hasta arbitrario y autoritario, sino que debe actuarse con inteligencia y ponderación atacando las causas y propiciando los medios administrativos idóneos para su combate.

La frase de Don Justo Sierra, pronunciada a fines del siglo XIX: "El pueblo tiene hambre y sed de justicia", que hizo suya en 1994 Luis Donaldo Colosio, ahora en los albores del siglo XXI cobra mayor actualidad que cuando fuera emitida.

Es por estas razones que desde los años 50 y 60, la Barra Mexicana de Abogados, bajo las instancias de connotados juristas como Ricardo Couto, Antonio Martínez Báez, Eugenio Ramos Bilderbeck y Virgilio Domínguez, después de interesantes coloquios sobre el particular propuso la creación de una Secretaría de Justicia, sustentando su oferta el 23 de enero de 1961, en los términos siguientes:

"La Barra Mexicana- Colegio de Abogados solicita de las autoridades a quienes corresponde, el establecimiento de una Secretaría de Justicia, a fin de que el Ejecutivo Federal, concentrando responsabilidades administrativas que ahora se encuentran dispersas y con respeto absoluto a la independencia y a la libertad de criterio de los juzgadores, esté en aptitud de contribuir al mejoramiento de la administración de justicia".

Debe reconocerse, sin embargo, que hasta la fecha se han hecho notables esfuerzos para mejorar la administración de justicia, tales como la reestructuración de la Procuraduría General de la República, la creación del Consejo de la Judicatura Federal y sus adláteres en los tribunales de

los Estados, y la expedición de reformas vigorosas en materia penal. También de manera paralela, se ha determinado la creación del Consejo Nacional de Seguridad Pública y la Policía Federal Preventiva.

Empero, los problemas persisten y lamentablemente no sólo siguen dándose graves situaciones de corrupción entre los servidores públicos y los cuerpos policiacos, agentes del Ministerio Público y administradores de justicia, que minan la confianza del pueblo en todo lo que se relaciona con la justicia, sino que también existe una gran impunidad que se sostiene en la estadística criminal, en los altos índices de inseguridad pública, y en los constantes y recurrentes atentados a las vidas y patrimonios, con robos, asaltos y homicidios ominosos. En Fin, la alta peligrosidad del delito en el país requiere de soluciones inmediatas, inteligentes y adecuadas, que devuelvan a la sociedad la paz, la armonía y el equilibrio, que reclama el cumplimiento cabal de un Estado de derecho.

Decía Carlos Marx, parafraseando a Hegel, que la historia perece repetirse dos veces: una como tragedia, otra como comedia. Y sobre el particular, un jurista contemporáneo, al comentar lo sucedido con la desaparición de la Secretaría de Justicia y la asunción de sus facultades por otras instituciones gubernamentales, tales como la Secretaría de Gobernación, las Procuradurías, los Tribunales, los Consejos de la Judicatura y otras, argumentaba: "Esperemos que, en lo tocante al tránsito de la Secretaría de Justicia y las instituciones públicas que hoy ocupan su lugar, no haya ni tragedia ni comedia, sino únicamente sucesos venturosos".

Por desgracia, los buenos deseos de este comentarista contrastan con la realidad que estamos viviendo, pues lejos de afrontar sucesos venturosos, estamos inmersos en situaciones de verdadera inseguridad, de alta delincuencia y de reclamos inmediatos de la población para frenar esta intranquilidad, estos problemas de la justicia y la creación de nuevos instrumentos adecuados para combatirla.

El pasaje evangélico afirma: "Por sus frutos los conoceréis", y en consecuencia no siendo los medios adoptaos los correctos para luchar contra este mal de la sociedad mexicana actual, se estima que deben

adoptarse sistemas y métodos que podrían encajar en una Secretaría de Justicia y Seguridad Pública, con nuevas estructura y facultades.

Sobre este particular, considero pertinente recoger en este apartado, los comentarios hechos por el jurista Omar Guerrero en 1996, al referirse a las circunstancias por las que desapareció la Secretaría de Justicia en 1917:

"Parece evidente, que la Secretaría de Justicia se fue para no volver. No al menos en las condiciones actuales, en un México que no acaba de morir y un México que todavía no nace; un México en transformación aún indecisa e incierta. El Consejo de la Judicatura ya significa una solución en marcha para la gestión interior de la administración de justicia. Sin embargo, hay otros muchos aspectos de la justicia que merecen también la debida atención, tanto porque algunos son problemas que se han eternizado, como porque la velocidad intensa de los acontecimientos actuales está haciendo que broten otros problemas complejos. Lucio Cabrera pensaba en 1968 que aún existían las condiciones que, desde 1917 habían fincado la extinción de la Secretaría de Justicia. Nosotros nos preguntamos si tales condiciones, ahora, aún subsisten o si ya desaparecieron. El propio Cabrera dejó la puerta abierta para la restauración de la Secretaría de Justicia, si las condiciones mudaban, y si se transformaba el diseño de dicha Secretaría. Nuestra respuesta es que las condiciones ya cambiaron, de manera radical…Creo que no debemos clausurar opciones al futuro, aún tratándose de instituciones administrativas cuyo desempeño no se juzgó completamente satisfactorio. Aunque hoy en día el horizonte laboral de los gobiernos está reclamando instrumentos y métodos de prospección, para el diseño de acciones futuras, no cabe duda que la historia no ha dejado de ser uno de los mejores medios de construir un destino nacionalmente fructuoso".

No está de más subrayar que la Secretaría de Justicia tal y como existió de 1821 a 1917, tenía como principal objeto auxiliar a la administración de justicia, pero como se advierte de las opiniones expresadas, el problema de la justicia no se ciñe exclusivamente a su buena y correcta administración, sino presenta circunstancias de mayor

envergadura, las que indudablemente son distintas y han cambiado en los presentes años.

Así también debe comentarse que nada serviría una buena administración de justicia, si fallan los métodos de seguridad pública, los sistemas de su procuración y si no existen correctos centros de ejecución de sentencias. Por último, debe enfatizarse, que los métodos e instrumentos de carácter preventivo o de seguridad pública deben contribuir de manera acertada al combate contra el crimen, la corrupción y el incremento de la delincuencia.

De esta manera, la sociología jurídica y criminal, en los tiempos actuales, identifica a la justicia, no sólo con los tribunales, sino la ubica en cuatro grandes áreas:

a) La prevención de la delincuencia, o sea la seguridad pública;
b) La correcta procuración de justicia;
c) La adecuada administración de justicia; y
d) La ejecución de condenas en idóneos centros penitenciarios.

En este orden de ideas, el planteamiento de la creación de la Secretaría de Justicia y Seguridad Pública, no radica únicamente en los apoyos administrativos que deba recibir el Poder Judicial Federal y los tribunales de los Estados, el que, con los naturales tropiezos propios de los inicios, mucho ha ganado con la existencia de los Consejos de la Judicatura para su manejo gerencial interior, sino también debe radicar en los otros aspectos vinculados con la administración de justicia, que no están ubicados en el ámbito federal en la estructura del Poder Judicial de la Federación, tales como el Tribunal Fiscal de la Federación, los Tribunales Agrarios, los Tribunales laborales y otros órganos que ejercen la función jurisdiccional que corresponde al Estado mexicano. Se requiere en consecuencia un órgano del Poder Ejecutivo Federal, que con total respeto a la autonomía de los tribunales en el ejercicio jurisdiccional y con total respeto al principio de división de poderes, coordine y apoye los sistemas y métodos del Estado para una buena y cabal administración de justicia.

Por otra parte, con una estructura especializada de Secretaría de Estado, deben coordinarse y desarrollarse los trabajos de la seguridad

pública, que no obstante los avances logrados, sigue acusando muchas deficiencias a nivel nacional, con las consiguientes protestas de la comunidad.

Un tercer aspecto, de gran importancia, es la función persecutoria de los delitos, a cargo del Ministerio Público Federal y por ende de la Procuraduría General de la República. En este renglón las fallas y la corrupción son de alta consideración, no obstante los esfuerzos y medios que se han empleado hasta la fecha, por lo que deben incrementarse dichos métodos con inteligencia y energía, pues en las fallas de esta función, puede encontrarse en su mayor expresión la creciente impunidad de los delincuentes, factor indudable que explica en su mayor parte el aumento de la criminalidad.

Un cuarto orden de actividades de esta Secretaría sería el reasignarle una función que le fuera desagregada desde el año de 1853, consistente en el cuidado y atención de los regímenes carcelarios. Es una situación obvia que el sistema penitenciario nacional acusa graves deficiencias con corrupción interna, inadecuadas prisiones y no sólo incongruentes castigos sino también con el uso de deshumanizados métodos que no cumplen con uno de los objetivos de la pena de prisión consistente en la rehabilitación de los delincuentes. Más aún, se afirma sin que se incurra en hipérbole, que las cárceles en México son auténticas escuelas de delincuencia.

Por último, no menos importante resultaría ubicar en esta Secretaría, la Defensoría Pública, que por hoy se encuentra incorrectamente en la estructura del Poder Judicial de la Federación, en un sistema que indebidamente se viene arrastrando desde el siglo pasado. Esta área, debería ser acrecentada con las de las múltiples procuradurías que se han venido creando, tales como la Procuraduría de la Defensa del Trabajo, la Procuraduría de la Defensa del Menor, la Procuraduría de Derechos Agrarios, la Procuraduría de Defensa del Ambiente, etc.

En resumen, el objetivo de la creación de esta Secretaría, al atender las áreas mencionadas, sería la articulación en un órgano altamente especializado, toda la problemática que se encuentra relacionada con la

justicia en un propósito de evidente respuesta a los insistentes reclamos de la comunidad nacional sobre el particular.

2.- ANTECEDENTES HISTÓRICOS

La Secretaría de Justicia en México fue una institución heredada del sistema político jurídico de la monarquía española desde el siglo XVIII.

Desorbitaría los propósitos de esta nota, el pretender analizarla en su integridad desde la época de la Colonia, por lo que sólo nos referiremos a su existencia a partir de 1821 en que se consumó la independencia nacional.

Se considera de importancia destacar que durante casi cien años de su funcionamiento en el México Independiente, grandes figuras de la historia nacional estuvieron al frente de la misma, además del ilustre patricio Don Benito Juárez, los siguientes personajes, entre otros: Miguel Ramos Arizpe, Andrés Quintana Roo, José Justo Corro, Manuel de la Peña y Peña, Mariano Riva Palacio, Bernardo Couto, Luis de la Rosa, Ponciano Arriaga, Teodosio Lares, Ezequiel Montes, José María Iglesias, Manuel Ruiz, Ignacio Ramírez, Antonio Martínez de Castro, Ignacio Mariscal, Joaquín Baranda, Justino Fernández y Roque Estrada.

Se creó por decreto del 8 de noviembre de 1821 de la H. Junta Gubernativa, bajo el nombre de Secretaría de Estado y del Despacho Universal de Justicia y Negocios Eclesiásticos. Se le atribuyeron en lo general las facultades de atender todos los negocios relacionados con tribunales de todo tipo y designar a los empleados, los asuntos eclesiásticos, lo perteneciente a todas las religiones seculares y regulares, lo correspondiente a las tres Juntas Supremas de Cirugía, Medicinas y Farmacias; y la designación de todos los empleados del Palacio tanto eclesiásticos como seculares.

Fue modificada por decreto del Congreso del 26 de enero de 1835, ahora con la denominación de Ministerio de Justicia y Negocios Eclesiásticos, con facultades para la publicación y circulación de las leyes y decretos del Congreso, la expedición de reglamentos, decretos y órdenes

relativos a la organización y arreglo de los ramos de la administración a su cargo, nombramientos de funcionarios y empleados, dirección de negociaciones con la Silla Apostólica, el cuidado de que la justicia se administrara pronta y cumplidamente por la Corte Suprema, tribunales y juzgados de la Federación, del D.F. y Territorios Federales y ejecución de sentencias, la concesión de pases o retención de decretos conciliares y bulas, la servidumbre, consejería y obras del Palacio; el ceremonial de las funciones nacionales, cívicas y religiosas, la instrucción de expedientes sobre indultos y dispensas de ley; y la dirección de talleres de industria establecidos en la cárcel nacional.

Posteriormente, por decreto del 19 de abril de 1837, bajo el nombre de Ministerio del Interior, funcionó con las mismas facultades, hasta el 13 de octubre de 1841 en que asumió las facultades relacionadas con la instrucción pública, ahora bajo la denominación de Ministerio de Justicia e Instrucción Pública, funcionando de esta manera hasta el 13 de junio de 1852, habiendo previamente cambiado su denominación el 4 de octubre de 1843 en Ministerio de Justicia, Negocios Eclesiásticos, Instrucción Pública e Industria.

Por decreto del 13 de junio de 1852, se le transmitieron de la entonces Secretaría de Relaciones las siguientes facultades: el gobierno político y económico del Distrito Federal comprendiéndose en este la policía y administración municipal; los negocios pertenecientes a hospitales, hospicios, cárceles y casas de corrección; instrucción pública y establecimientos literarios con excepción del Colegio de Minería, el Museo y la Sociedad de Geografía; teatros y diversiones públicas, montepío y establecimientos de beneficencia, pestes y vacunas, y festividades nacionales.

Por decreto del 17 de mayo de 1853, se le cambió nuevamente el nombre, ahora como Secretaría de Justicia, Negocios Eclesiásticos y de Instrucción Pública, atribuyéndole en concreto todo lo concerniente al ramo de justicia, lo relativo a negocios eclesiásticos, lo perteneciente a la instrucción pública y las sociedades literarias y científicas.

Con posterioridad, según decreto del 23 de febrero de 1861, ahora con la denominación de Secretaría de Estado y del Despacho de Justicia

e Instrucción Pública, se le atribuyeron con respecto a la administración de justicia las relaciones con la Suprema Corte, Tribunales de Circuito y Jueces de Distrito, la intervención en las controversias que correspondieran a los tribunales de la Federación, causas de piratería, la expropiación por causa pública, la formulación de códigos, de colecciones oficiales de leyes y decretos, la organización judicial en el Distrito Federal y Territorios, la libertad de enseñanza, títulos profesionales, instrucción primaria, secundaria y profesional, colegios nacionales, escuelas, academias y sociedades científicas, artísticas y literarias; la propiedad literaria, museos, antigüedades nacionales, abogados y escribanos, y los indultos.

Después, como resultado de la intervención francesa, y por decreto del 6 de julio de 1863 del Poder Ejecutivo Provisional Regencia del llamado Segundo Imperio, bajo el nombre de Secretaría de Justicia, Negocios Eclesiásticos e Instrucción Pública, se le facultó para todo lo concerniente al ramo de justicia, negocios eclesiásticos, instrucción pública, sociedades literarias y científicas, academias de la historia y de la lengua castellana así como bibliotecas.

Posteriormente, según el Estatuto Provisional del Imperio de Maximiliano, el 10 de abril de 1865, se le volvió a cambiar la denominación a Ministerio de Justicia, facultándosele para intervenir en lo relativo a la legislación civil, criminal y mercantil, proyectos de codificación, organización judicial y del Ministerio Público, la sobrevigilancia para que la justicia se administrara pronta y cumplidamente sobre indultos, conmutación de penas y rehabilitación, dispensas de ley, notariado, exhortos internacionales y extradición de malhechores, organización y vigilancia de cárceles y presidios, publicación del boletín de las leyes, y sobre la planta, presupuestos, contabilidad, libramientos y archivo de su departamento ministerial.

Restablecida la República, por decreto del Congreso del 13 de mayo de 1891, se le restituyó como Secretaría de Justicia e Instrucción Pública, con facultades para las relaciones con la Suprema Corte, tribunales de circuito y juzgados de distrito, expropiaciones por causas de utilidad pública, indultos y conmutación de penas por delitos del fuero federal y

por los del orden común en el Distrito Federal y Territorios; relaciones con los tribunales y juzgados del Distrito Federal y Territorios; ministerio público, notarios y agentes de negocios; estadística criminal; instrucción primaria, preparatoria, profesional y especial en las escuelas nacionales y municipales; Escuela de Bellas Artes y Oficios, conservatorios de Música, academias y sociedades científicas, artísticas y literarias; títulos profesionales, propiedades literaria y artística, bibliotecas, museos y antigüedades nacionales y estadística escolar.

Así funcionó hasta el año de 1905, en que por decreto del 18 de mayo se le separó todo lo relacionado con la instrucción y educación pública, y bajo el nombre solamente de Secretaría de Justicia, se le facultó para intervenir en las relaciones con la Suprema Corte, tribunales de circuito y juzgados de distrito, expropiaciones por causas de utilidad pública, indultos y conmutación de penas por delitos federales y del Distrito Federal y Territorios, relacionados con los tribunales y juzgados del Distrito Federal y Territorios, ministerio público, notarios o agentes de negocios, y estadística criminal.

Con posterioridad, ya durante el periodo del usurpador Victoriano Huerta, por decreto del 3 de diciembre de 1913, bajo el mismo nombre de Secretaría de Justicia, funcionó con las mismas facultades inmediatamente enunciadas.

Por último, después de la caída del gobierno de Huerta, bajo la misma denominación y facultades continuó funcionando, hasta que por virtud del artículo 14 transitorio de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos de 1917, decretada el 31 de enero y promulgada el 5 de febrero de 1917, se suprimió dicha Secretaría, sin que existan registrados en el Congreso Constituyente de Querétaro, de una manera clara, las razones y los motivos de su categórica suspensión.

Como corolario debe decirse además que en virtud de haberse suprimido esta Secretaría, por decreto del 16 de abril de 1917, sus facultades fueron trasladadas, por una parte a la Secretaría de Gobernación y por la otra al Gobierno del Distrito Federal. Así, a la Secretaría de Gobernación se atribuyeron las relaciones con los tribunales federales y del orden común con los territorios, la expropiación por causas de utilidad

pública, el indulto, conmutación y reducción de penas por delitos del fuero Federal así como del orden común en los territorios; el ministerio público federal, los notarios y los agentes de negocios en los territorios, el registro público de la propiedad y de comercio en los territorios, y los demás asuntos de carácter federal a que se refirieran las disposiciones emanadas de la Secretaría de Justicia. Por su parte, al Gobierno del Distrito Federal se trasladaron las facultades de las relaciones con los tribunales y juzgados del Distrito Federal, el indulto, conmutación y reducción de penas por delitos del orden común en el Distrito Federal; el ministerio público del Distrito Federal, notarios y agentes de negocios del Distrito Federal, el registro público de la propiedad y de comercio en el Distrito Federal, la estadística criminal del mismo Distrito y los demás asuntos del orden común del Distrito Federal a que se referían las disposiciones de la Secretaría de Justicia.

Como puede apreciarse del somero relato histórico que precede. Esta institución funcionó durante cerca de cien años, con diferentes denominaciones (11 en total) y con facultades que se le vinieron Agregando y desagregando de manera desarticulada, la mayor parte de ellas sin la menor relación con la justicia, sin obedecer aparentemente a concierto y orden lógico alguno, tal vez más por razones de carácter político, oportunistas y circunstanciales.

La conclusión que puede sacarse de este apretado ejercicio de evolución histórica, es que el único factor común en todas las épocas de esta Secretaría o Ministerio es que intervino en aspectos relacionados con la justicia federal y con la del Distrito Federal y Territorios, pero no queda claro cuáles eran los alcances de tales facultades, aunque testimonios históricos consignan que se relacionaban solamente con los nombramientos de los funcionarios judiciales y con los apoyos presupuestales y materiales para el funcionamiento de los tribunales y el cumplimiento de sus fallos.

Empero, se le puede asignar como mérito relevante el haber promovido y formulado los primeros códigos civil, penal y mercantil a nivel federal que vinieron a sustituir a la vieja legislación española que estuvo vigente durante los 300 años de la Colonia, y que no obstante

la Independencia hacían farragosa y problemática la administración de justicia en el territorio nacional.

Esto es, la existencia de dicha Secretaría no cumplía con objetivos de prospección vinculados con la justicia, ni con las otras áreas que se encuentran estrechamente ligadas con la misma, como son las de seguridad pública, de procuración de justicia y de sistemas penitenciarios, sino casi exclusivamente con lo que se entiende ortodoxa y simplemente como "administración de justicia".

He aquí la importancia pues de estas reflexiones sobre el acontecer de esta institución en el pasado, y que servirán indudablemente de criterios orientadores para la Secretaría de Justicia y Seguridad Pública cuya creación se plantea en la presente propuesta.

3.- Diferencias entre la secretaria que existió hasta 1917 y la que pudiera crearse a partir de diciembre del año 2000

Antes de desarrollar este punto, debe enfatizarse que con la creación de la Secretaría de Justicia y Seguridad Pública que se propone no se pretende en modo alguno substituir o supeditar a la Procuraduría General de la República; tampoco se trata de interferir en la autonomía e independencia de la Suprema Corte de Justicia, tribunales de circuito y juzgados de distrito ni substituir al Consejo de la Judicatura Federal, ni menos aún a la Procuraduría Fiscal de la Federación, a la Procuraduría Federal de la defensa del Consumidor, a la Comisión Nacional de los Derechos Humanos o a la Consejería Jurídica de la Presidencia de la República. (Sobre esta última, podría darse la reflexión de si en su caso fuera oportuno y conveniente integrarla como un área específica de la Secretaría de Justicia, aunque tiene el inconveniente que, de ser así, como la Consejería Jurídica tiene estatuto constitucional, sería necesario modificar el artículo 102 de la Constitución General de la República).

Todas estas instituciones que son necesarias para la prestación de servicios públicos que reclama la complejidad actual de la sociedad mexicana, deberán seguir funcionando de acuerdo a su propia normatividad.

Las labores de la Secretaría de Justicia y Seguridad Pública cuya existencia se plantea al respecto, serán únicamente de apoyo y colaboración, como un organismo con pretensiones de manejo integral y prospectivo de los problemas de la justicia en el ámbito nacional

En lo tocante a la Procuraduría General de la República, la Secretaría de Justicia y Seguridad Pública, tendría intervención de asesoramiento al presidente de la República para el nombramiento del titular y de los subprocuradores; en la capacitación de los agentes del Ministerio Público Federal y en lo referente al número de los mismos, a sus prestaciones y estímulos adecuados y a su posibles remociones y castigos; lo mismo en lo referente a los miembros de la Policía Judicial Federal y específicamente en la vigilancia del cumplimiento de las órdenes de aprehensión y de presentación giradas por los jueces federales; en la proposición de sistemas correctos de las averiguaciones y los requisitos legales que deben cumplir; en los medios técnicos y financieros para contar con los mejores y más modernos laboratorios periciales; en la provisión de modernos armamentos y técnicas para su manejo; en la elaboración de archivos completos sobre los agentes del Ministerio Público y de los agentes judiciales; en la elaboración de estadísticas criminales y otros aspectos que se precisarían en los manuales y reglamentos respectivos. Únicamente se plantearía que una función que por ahora se ejerce por la Procuraduría General de la República se trasladara a la Secretaría de Justicia y Seguridad Pública, tal como es el trámite e instrumentación de los exhortos y procesos internacionales de extradición de delincuentes, no solo porque esta facultad se ejerce ordinariamente por los Ministerios de Justicia de casi todos los países del mundo occidental actual, sino para que la Procuraduría incremente y dedique todas sus energías y estructuras a su función primordial que como cabeza del Ministerio Público le corresponde, que es la persecución de los delitos del orden federal. En este renglón cabe reiterar, que una de las fallas más evidentes y reconocidas en la lucha contra la delincuencia, radica en la deficiente procuración de justicia, lo que constituye un factor preponderante para la impunidad y el aumento progresivo de la criminalidad en todo el país. Por ello, los trabajos de apoyo y colaboración de la Secretaría de

Justicia y Seguridad Pública deberán ser vigorosos y atingentes, lo que se piensa que contribuiría de manera incuestionable a mejorar la justicia nacional en este aspecto, sobre todo en el combate a la corrupción interna de dicha institución, no sólo con resultados más efectivos sino principalmente para el rescate de la deteriorada imagen y el concepto popular de la justicia en este aspecto.

Por lo que se refiere a sus relaciones con el Poder Judicial de la Federación y el Consejo de la Judicatura Federal, la Secretaría de Justicia intervendría en asesorar al presidente de la República en cuanto a las ternas que deben proponerse al Senado para la designación de los Ministros de la Suprema Corte de Justicia y en cuanto a las remociones que puedan proceder respecto de los mismos; en el asesoramiento al Titular del Poder Ejecutivo, respecto del nombramiento del miembro del Consejo de la Judicatura que le corresponde así como en los procedimientos para su remoción en su caso; en la integración y manejo de una dirección multidisciplinaria de peritos que deban intervenir en todo tipo de procesos federales inclusive en las controversias constitucionales. Es una verdad sabida que el desahogo de las pruebas periciales constituye uno de los problemas que más contribuye al rezago y a la lentitud de la justicia, así como también a la corrupción y adulteración de los hechos que deben juzgarse, constituyendo una auténtica industria judicial, inclusive en la propia Suprema Corte pues por el desahogo de pruebas periciales en controversias constitucionales, la actual Suprema Corte tiene pendientes de trámite desde hace más de tres años algunas controversias, y su retardo lo atribuyen a las pruebas periciales. Deberá por tanto intervenir en este sentido la Secretaría de Justicia y Seguridad Pública, creando y sosteniendo un cuerpo de peritos oficiales, en múltiples disciplinas, que sustituyan esta rémora de la justicia. Se ha dicho y con visos de absoluta verdad, que la justicia lenta, muchas veces es la peor de las injusticias. En el mismo tenor, la Secretaría de Justicia y Seguridad Pública podría inducir las reformas indispensables en los Estados de la República, para los juicios del fuero común e inclusive suscribiendo los convenios de apoyo y colaboración que sean pertinentes. Por otra parte, deberá propiciar las reformas procesales

necesarias para simplificar los juicios, evitar formalidades innecesarias y transformar los procesos judiciales de auténticos torneos de habilidad y sapiencia jurídica, al cumplimiento y realización de uno de los valores fundamentales del hombre, como indiscutiblemente es el valor justicia. Podría igualmente sugerir al Consejo de la Judicatura Federal la creación de tribunales y juzgados en donde fueren necesarios para acercar la justicia al pueblo, y de requerirse, intervenir en las causas y procesos de remoción de jueces y magistrados. Otra función importante sería el orientar al presidente de la República en coordinación con la Consejería Jurídica, en su caso, con las reformas legales que fueren indispensables para el mejoramiento de la administración de justicia. Sin embargo, la Secretaría de Justicia sí substituiría al Consejo de la Judicatura Federal, en lo que hace a dos institutos que por hoy se le encuentran indebidamente adscritos, como son el Instituto de la Defensoría Pública y el Instituto de Especialistas en Concursos Mercantiles, pues resulta evidente que las labores del Consejo son de carácter gerencial interno del Poder Judicial de la Federación, y no del manejo de instituciones que no son propias a dicho poder, cuya incorporación a la estructura del Consejo de la Judicatura distrae y deriva sus esfuerzos y recursos de aquellos que por antonomasia se le tienen asignados para actividades y servicios que no le corresponden.

En cuanto a la Procuraduría Fiscal de la Federación, Procuraduría Federal de la Defensa del Consumidor, Comisión Nacional de Derechos Humanos y Consejería Jurídica de la Presidencia de la República (esta última en su caso), las relaciones y facultades de la Secretaría de Justicia serían exclusivamente de coordinación, apoyo y colaboración en lo que toca a sus respectivos ramos y específicamente en lo que atañe a la administración de justicia en lo general.

Una vez hecha la prudente exposición anterior, pasamos a las diferencias entre la Secretaría de Justicia como existió durante todo el siglo pasado y hasta 1917 en que fuera suprimida, con la Secretaría de Justicia y Seguridad Pública que ahora se pretende crear.

Diferencias genéricas:

a) En primer término, la Secretaría que existió y que fue suprimida, fue creada por tradición histórica y sin motivaciones o causas de carácter específico. Por lo que hace a la que se pretende crear, se trataría de una Secretaría que obedece a realidades concretas y que justifican por las necesidades de la comunidad nacional.

b) En segundo término, la Secretaría anterior, contaba con facultades muy dispersas, la mayor parte de ellas, no relacionadas con temas concretos de la justicia sino de otra índole gubernamental y política. La Secretaría que se pretende crear, estaría referida específicamente a temas relacionados directamente y de manera exclusiva con la justicia.

c) La Secretaría anterior, era un órgano de naturaleza dispersa, y ahora se trataría de concretar en la Secretaría que se propone, de manera concreta y articulada temas relacionados únicamente con la justicia.

d) La Secretaría anterior no contaba con objetivos ni con prospectivas, sino solamente se reducía a atender los problemas que existieron en la época en que tuvo vigencia. La Secretaría que se pretende crear, alimenta específicamente la prospección de la justicia nacional y estará dedicada, integrada y facultada para afrontar de manera especializada las cuatro grandes áreas que se relacionan con la justicia, tales como la seguridad pública, la procuración de justicia, la administración de justicia y los sistemas penitenciarios.

Diferencias específicas:

a) La Secretaría de Justicia que existió con anterioridad, estaba únicamente vinculada con uno de los grandes temas de la justicia, como es su administración. La Secretaría que se pretende crear estará vinculada y especializada para atacar y atender las

cuatro grandes áreas relacionadas con la justicia, de que se ha hecho mención con anterioridad.

b) La Secretaría anterior, de alguna manera, interfería en el ámbito del Ministerio Público y en la regulación interna de los tribunales. La Secretaría que se pretende crear, solamente será un órgano de control, de apoyo y de colaboración tanto en el ámbito de la procuración de justicia como en la administración de justicia, con absoluto respeto a las funciones del Ministerio Público y a la independencia y autonomía de los tribunales.

c) La anterior Secretaría, no incluía dentro de sus atribuciones, la prevención de la delincuencia ni la ejecución de las condenas. La Secretaría que se pretende crear, se avocará específicamente a la etiología criminal, y por otra parte, abordará de manera integral la solución de las cárceles y penitenciarías, tanto federales como locales.

d) La Secretaría anterior, no incluía dentro de sus objetivos, el análisis y control de diversos tribunales relacionados con la función jurisdiccional del Estado. La Secretaría que se pretende crear abordará la coordinación necesaria en diversos tipos de tribunales, que no pertenecen al Poder Judicial de la Federación, como el Tribunal Fiscal de la Federación, los Tribunales Agrarios y los Tribunales Laborales entre otros.

e) La Secretaría que existió, no examinaba de una manera concertada el estudio de los sistemas jurídicos y procesales tendientes a lograr que la administración de justicia sea pronta y expedita. La Secretaría que se pretende crear, lleva como objetiva fundamental el evitar los rezagos en la administración de justicia, con los planteamientos legales y administrativos que sean necesarios para que los juicios sean más ágiles y no se padezca ni a nivel federal ni a nivel local de justicia lenta y tardada.

f) La Secretaría anterior, no concentraba en su estructura lo relativo a los medios y sistemas de defensoría pública. La Secretaría que se pretende crear, organizaría de manera muy

efectiva los medios de que debe disponer la población para poderse defender en todos sus ámbitos de los atentados y violaciones de derechos.

g) La Secretaría anterior, no vigilaba de manera estrecha los sistemas adecuados de combate a la corrupción y a la impunidad. La Secretaría que se pretende crear, lleva como objetivo esencial el combate a la corrupción en todo lo que se relaciona con las cuatro áreas vinculadas con la justicia y de que se ha hecho referencia.

h) La Secretaría anterior, no intervenía en lo relativo a las pruebas periciales que deben desahogarse en los procesos federales y en las controversias constitucionales. La Secretaría que se pretende crear, tratará de manera específica esta problemática, con el objetivo de crear un servicio pericial, multidisciplinario y de carácter oficial, que puede auxiliar de manera muy efectiva el desahogo de los conflictos y de los litigios del orden federal.

4.- ESTRUCTURA ORGÁNICA Y FACULTADES TENTATIVAS DE LA NUEVA SECRETARIA DE JUSTICIA Y SEGURIDAD PÚBLICA

En virtud de tratarse de una nota preliminar, solamente se expresará un organigrama que puede orientar, con sujeción a rectificaciones, ampliaciones y en su caso modificaciones este nuevo órgano del Estado que se estima de carácter indispensable.

Por otra parte, en cuanto a sus facultades, éstas estarán establecidas de una manera general en el artículo relativo de la *Ley Orgánica de la Administración Pública Federal*, en la legislación conexa y en los reglamentos, manuales y ordenanzas que correspondan.

5.- REFORMAS LEGALES QUE DEBERÁN HACERSE

Salvo que se determine que la Consejería Jurídica deba pertenecer a la estructura orgánica de la Secretaría de Justicia y Seguridad Pública, lo que indudablemente requeriría una reforma constitucional, ya que dicha Consejería se encuentra prevista en el Apartado A del artículo 102 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en el caso de tomarse la decisión de crearse la Secretaría de Justicia y Seguridad Pública, no sería necesaria ninguna modificación constitucional sino solamente de leyes secundarias.

A este respecto, las leyes que deberían ser modificadas sobre el particular, a reserva de un análisis posterior, en principio, serían las siguientes:

a) La *Ley Orgánica de la Administración Pública Federal*.
b) La *Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación*.
c) La *Ley Orgánica de la Defensoría Pública Federal*.
d) La *Ley General que establece las bases de coordinación del Sistema Nacional de Seguridad Pública*.
e) La *Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República*.
f) La *Ley de la Policía Federal Preventiva*.

g) El *Código Penal Federal* en materia de indultos y de ejecución de sentencias.
h) El *Código Federal de Procedimientos Penales* en materia de ejecución de sentencias y de indultos, así como de exhortos y procesos de extradición internacionales.
i) La *Ley de Concursos Mercantiles*.
j) La *Ley Reglamentaria de las fracciones I y II del artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*.
k) El en cuanto a la regulación de la prueba pericial.
l) La *Ley de Amparo* en cuanto a la parte relativa a las pruebas periciales.

BIOGRAFÍA DEL AUTOR

José Trinidad Lanz Cárdenas

Nació en la ciudad de Campeche, el 30 de enero de 1932.

Realizó sus estudios de educación primaria en la Escuela "Ana María Farías; la secundaria y la preparatoria en el "Instituto Campechano". Es egresado de la Escuela de Jurisprudencia del Estado de Campeche en la Licenciatura en Derecho en 1954: posteriormente hizo estudios de postgrado en el Instituto del Doctorado del Derecho en la Universidad Nacional Autónoma de México.

Ha ejercido su profesión de abogado durante más de 58 años.

En la Administración Pública ha tenido cargos de dirección jurídica en la Procuraduría Fiscal del D.F., en la Secretaría de Recursos Hidráulicos; en la Secretaría de Relaciones Exteriores; en la Representación del Gobierno del Estado de Tabasco en el Distrito Federal; en la Secretaría de Agricultura; fue Representante en el Distrito Federal del Gobierno del Estado de Campeche; Asesor Jurídico de la Secretaría de la Reforma Agraria , y Director General Jurídico de la Secretaría de la Contraloría General de la Federación.

En el Poder Judicial de la Federación fue Ministro de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, de 1991 a 1994, en donde presidió la Tercera Sala.

Fue Diputado Federal a la LIV Legislatura del Congreso de la Unión, representando al Estado de Campeche, y posteriormente Senador de la Republica por el Estado de Campeche en las LVI y LVII Legislaturas. Presidió la Cámara de Senadores en el último periodo de sesiones de 2000.

Ha sido autor, además de múltiples ensayos y monografías sobre temas constitucionales y de derecho administrativo, de las siguientes obras: "Indice Alfabético y Temático de la Ley Federal de Aguas", "Legislación de Aguas en México, Estudio Histórico-Legislativo de 1521 a 1981",); "El Federalismo Mexicano y su Realidad Fiscal". "La Contraloría y el Control Interno en México: Antecedentes Históricos y Legislativos" (ediciones de 1987 y 1993). "Las responsabilidades en el servicio público" edición de 2006 y Reflexiones sobre derecho constitucional, amparo, ética jurídica y nepotismo" edición de 2013 de la Suprema Corte.

Actualmente se encuentra retirado del servicio público, con residencia permanente en San Miguel de Allende, Guanajuato., ejerce la profesión de abogado en algunos casos selectivos, y se encuentra dedicado principalmente al estudio, investigación y formulación de trabajos académicos así como a la presentación de cursos y conferencias en diversas Universidades y foros.

En enero de 1999 se le otorgó la Medalla Justo Sierra por el Gobierno del Estado de Campeche.

INSTITUTO DE ADMINISTRACIÓN PÚBLICA DEL ESTADO DE MÉXICO, A.C.

Alfredo del Mazo Maza
Presidente Honorario

CONSEJO DIRECTIVO 2016-2019

Mauricio Valdés Rodríguez
Presidente

Jorge Olvera García
Vicepresidente

Mario Alberto Quezada Aranda
Tesorero

Apolinar Mena Vargas
Víctor Humberto Benítez Treviño
Lorena Marín Moreno
Olga Esquivel Hernández
Laura Barrera Fourtoul
Blanca Esthela Mercado Rodríguez
Benjamín Fournier Espinosa
Alejandro Castro Hernández
Marcelo Martínez Martínez
Francisco Osorno Soberón
Pedro David Rodríguez Villegas
Indalecio Ríos Velázquez
Fernando Zamora Morales
Arturo Ugalde Meneses
Carlos Alberto Acra Alva
Juan Hugo de la Rosa García
Consejeros

Roberto A. Rodríguez Reyes
Secretario Ejecutivo

MIS HUELLAS PROFESIONALES
TOMO I

Se terminó de imprimir en diciembre de 2017
en los talleres de la IMPRESOS TEGA, S.A. DE C.V.
Correo electrónico: impresostega@gmail.com

La edición consta de 1000 ejemplares