

308909
11
20j.

UNIVERSIDAD PANAMERICANA

ESCUELA DE DERECHO
Con estudios incorporados a la
Universidad Nacional Autónoma de México



LA JUSTICIA ADMINISTRATIVA EN MEXICO

T E S I S
PARA OPTAR AL TITULO DE
LICENCIADO EN DERECHO
QUE PRESENTA EL PASANTE
JUAN RAMON COLLADO MOCELO

MEXICO, D.

TESIS CON
FALLA LE ORIGEN

1990



UNAM – Dirección General de Bibliotecas Tesis Digitales Restricciones de uso

DERECHOS RESERVADOS © PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

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

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

I N D I C E

	Pág.
Introducción	I
CAPITULO I, INTRODUCCION A LA JUSTICIA ADMINISTRATIVA	
1. Introducción	1
2. Lineamientos generales del estado social del de recho	2
3. Necesidad de una jurisdicción administrativa ..	3
4. Diferentes sistemas jurídicos	4
CAPITULO II, EVOLUCION DE LOS TRIBUNALES ADMINISTRATIVOS EN EL DERECHO MEXICANO	
1. Tradición judicialista	11
2. Impugnación de los actos administrativos ante los tribunales ordinarios en las constitucio- nes federales de 1857 y 1917	12
3. Creación y evaluación del Tribunal Fiscal de la Federación	14
4. Origen del Tribunal Contencioso Administrativo del Distrito Federal	17
5. Visión general de la defensa del particular ...	18
CAPITULO III, EL PROCESO ANTE EL TRIBUNAL FISCAL DE LA FEDERACION	
1. El Tribunal Fiscal de la Federación	21
2. Requisitos procesales	25
3. Procedimiento	32
4. Suspensión del acto	47
5. Los recursos procesales	51
6. Efectos del proceso	55
CAPITULO IV, EL PROCESO ANTE EL TRIBUNAL DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO DEL DISTRITO FEDERAL	
1. El Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal	62
2. Requisitos procesales	65
3. Procedimiento	70
4. Suspensión del acto impugnado	76
5. Los recursos procesales	78
6. Efectos del proceso	82

CAPITULO V, EL AMPARO ADMINISTRATIVO

1. Nociones generales	86
2. Amparo indirecto	87
3. Requisitos procesales	89
4. Procedimiento	94
5. Suspensión del acto	100
6. Recursos	105
7. Efectos del proceso de amparo administrativo	112
8. Amparo directo	117
9. Requisitos procesales	119
10. Procedimiento	122
11. Suspensión del acto	128
12. Recursos	132
13. Efectos del proceso de amparo	136
Conclusiones	140
Bibliografía	142

I N T R O D U C C I O N

La expansión de las atribuciones del Estado y su interacción con factores políticos, económicos y sociales y la complejidad de las normas jurídicas, han hecho que el administrado se encuentre desorientado e indefenso frente a los actos de la administración pública.

De tal manera el administrado para defender su esfera de libertad necesita de un instrumento procesal eficaz, el cual regule las controversias que se susciten entre la administración pública y los administrados. Instrumentos que en México no responden a un orden lógico ni sistemático desafortunadamente.

Primeramente dirigiremos la atención a la necesidad de una jurisdicción administrativa. Luego trataremos la evolución de los tribunales administrativos en nuestro derecho. Finalmente procuraremos profundizar nuestro estudio en los procesos ante el Tribunal Contencioso Administrativo del Distrito Federal, ante el Tribunal Fiscal de la Federación y, por supuesto, en el amparo administrativo.

Esperamos que con el presente trabajo se tenga una visión general sobre los principales medios de defensa que tiene el administrado frente a los actos de la administración pública, que en nuestro derecho se encuentran en forma dispersa y a la vez compleja creando un verdadero desorden legislativo, lo cual crea un verdadero estado de incertidumbre e indefensión.

CAPITULO I

INTRODUCCION A LA JUSTICIA ADMINISTRATIVA

SUMARIO: 1. Introducción, A) Idea general; 2. Lineamientos generales del estado social de derecho; 3. Necesidad de una jurisdicción administrativa; 4. Distintos sistemas jurídicos, A) Organismo dentro de la esfera de la administración, B) Sistema judicialista; a) Inglaterra, b) Estados Unidos, c) Sistema germánico, d) Sistema español.

1. Introducción

A) Idea general.

Es un fenómeno universal el predominio del poder ejecutivo sobre otros órganos del poder, ya sea en países considerados como occidentales como de aquellos de sistemas constitucionales socialistas, en donde incluso el crecimiento de la administración es mayor.

En nuestro mundo actual en la mayoría de los sistemas políticos el poder se encuentra concentrado en una sola persona, ya sea el presidente o el jefe de gobierno, los que a su vez se encuentran limitados por factores políticos, económicos, sociales y jurídicos, si bien en los países socialistas su gobierno es llevado por la asamblea nacional o popular, o en el caso de la Unión Soviética por el Soviet Supremo, tomando en cuenta que los instrumentos de producción son manejados por el estado.

2. Lineamientos generales del estado social de derecho

El estado social de derecho surge de la transformación del estado de derecho clásico individualista y liberal en una organización política, en la cual trata de armonizar los intereses de diversos grupos sociales, económicos, políticos y culturales cada vez más complejos.

Diferentes ordenamientos constitucionales hacen referencia expresa a un estado social de derecho, como lo son la Constitución francesa de 1958, la Constitución española de 1979 y la Constitución de la República Federal Alemana de 1949, en las cuales se reconocen los derechos sociales, económicos y culturales de diversos grupos sociales. Si bien es cierto que hay otras constituciones en donde no hay una declaración expresa, se entienden implícitas siempre y cuando el estado tenga la función de lograr el bienestar social.

El estado social en nuestro país se inicia al elevar a grado constitucional, en 1917, los derechos de trabajadores y campesinos.

El estado social de derecho busca una meta muy difícil de alcanzar que es la justicia social, y el estado moderno, para lograrlo, lo realiza a través de un instrumento técnico con el cual cuenta que es la administración, la cual es cada vez más extensa y compleja, ya que comprende las dependencias tradicionales de la administración centralizada y además de un sinnúmero de organismos descentralizados y de empresas públicas.

Lo anterior hace que el administrado se encuentre en desventaja frente a la administración pública de nuestra época, al grado casi de identificar los conceptos de administrado y de gobernado, en la cual cada vez está más limitado y desorientado para defender su esfera de libertad frente a una creciente reglamentación administrativa.

Es por ello que existe una imperiosa necesidad de tener los instrumentos jurídicos apropiados frente a la administración, así como los controles políticos y sociales para lograr una adecuada justicia administrativa en su función de tutela de la esfera jurídica de los administrados.

De tal manera se ha buscado el fortalecimiento de instrumentos jurídicos, como son los tribunales administrativos y ciertos órganos auxiliares para no dejar toda la carga a los primeros, y buscar la mejor solución a los conflictos administrativos.

3. Necesidad de una jurisdicción administrativa

Existe también la gran necesidad de una regulación precisa de procedimientos administrativos que determine los aspectos esenciales y que permita la participación de los administrados en la creación de actos y resoluciones administrativas que los afecten, así como el establecer medios de defensa y medidas precautorias dentro del procedimiento administrativo.

Es de una importancia esencial que se tengan los medios a través de los cuales se pueda exigir una responsabilidad al es-

tado, y en sí a la administración, para la protección de los derechos subjetivos de los administrados. En nuestro país el exigir una responsabilidad económica es prácticamente imposible, si bien cada día se busca la mejor manera de realizarlo en una forma más eficaz.

4. Diferentes sistemas jurídicos

Para entrar al estudio de los diferentes sistemas de jurisdicción administrativa es necesario saber qué jurisdicción es la función política que tiene por objeto resolver las controversias jurídicas que se plantean entre dos partes contrapuestas y que deben someterse al conocimiento de un órgano del Estado, el cual decide dichas controversias de forma imperativa y en una posición imparcial.

La jurisdicción administrativa puede llevarse a través de organismos que realizan esta actividad jurisdiccional pertenecientes a la esfera de la administración activa o bien estructurados, ya sea que formen parte o no del departamento judicial; para lo cual analizaremos el organismo dentro de la esfera de la administración.

A) Organismos dentro de la esfera de la administración.

El Consejo de Estado Francés.

El sistema francés se ha caracterizado por la creación de un organismo dentro de la esfera de la administración, de acuerdo a la legislación expedida por la Asamblea Nacional Revoluci

naría en 1790, por virtud de la cual los jueces ordinarios no pueden resolver los conflictos administrativos, de acuerdo al principio de "juzgar a la administración es también administrar".

El Consejo de Estado Francés funcionó en su principio como un tribunal de jurisdicción retenida, es decir, como órgano que propone resoluciones que son suscritas posteriormente por la administración y con posterioridad adquiere el carácter de jurisdicción delegada, es decir pronuncia sus fallos de manera autónoma pero a nombre de la administración.

El Consejo de Estado, en ausencia de una jurisdicción constitucional, en sentido estricto establece las bases de protección a los administrados, tanto en su esfera de legalidad como en cuanto a la tutela de los derechos de la persona humana consagrados constitucionalmente, por lo cual se califica como juez constitucional.

Actualmente el Consejo de Estado Francés funciona como un órgano de apelación de segunda instancia, salvo casos de excepción en los que conoce en primer y único grado, ya que a partir de 1953 se modificó la estructura de la jurisdicción administrativa francesa en la cual se crearon tribunales administrativos de primera instancia.

B) Sistema judicialista.

a) Inglaterra.

El derecho inglés constituye por mucho tiempo una sujeción de las autoridades administrativas a los tribunales ordinarios por conducto de los medios de impugnación de carácter tradicional, es decir el Common Law.

Esta situación empieza a transformarse a partir de la legislación de seguridad social, ya que debido a la intervención de las autoridades administrativas en diversos sectores sociales, económicos y culturales surgen ciertos organismos con funciones de decisión de las controversias administrativas (Commissions, Commite, y en general calificadas como administrative agencies).

La doctrina y la legislación los ha denominado con el nombre de tribunales a estos organismos judiciales, pero formalmente administrativos para diferenciarlos de los ordinarios que reciben el nombre de courts; los primeros continuaron su expansión a partir de 1937.

Por último, en 1958, el Parlamento Británico promovió la aprobación de la llamada Tribunals and Inquiries Act, el cual estableció un consejo especial para controlar la constitución y sus actividades de los organismos judiciales administrativos.

b) Estados Unidos.

En Estados Unidos se dió un fenómeno similar al sistema inglés, ya que se dió la existencia de organismos formalmente administrativos con funciones judiciales que a su vez incrementaron sus actividades con motivo de la legislación de seguridad

social del presidente Franklin D. Roosevelt, organismos de justicia administrativa que funcionan al lado de otros pertenecientes al departamento judicial y especializados en materias administrativas, como The United States Court of Claims, 1855, The United States Court of Customs Patent Appeals, formado en 1910. y The United States Court, creada en 1926.

Para evitar la proliferación de estos organismos así como de diferentes procedimientos para la tramitación respectiva, se adoptaron dos medidas diferentes:

La primera consiste en la expedición de la Federal Administrative Procedure Act en 1946, que contiene las reglas del procedimiento interno ante la administración activa, además de las disposiciones relativas a la tramitación ante dichos tribunales administrativos.

En segundo lugar la Suprema Corte Federal estadounidense estableció una serie de principios derivados del procedimiento judicial que consideró obligatorio a las funciones de los tribunales administrativos.

En sí lo que caracteriza al sistema americano y lo distingue del Consejo de Estado francés, es que las decisiones de los organismos administrativos, es decir de los tribunales, pueden ser impugnados ante los órganos de justicia administrativa a través de diferentes instrumentos procesales que están comprendidos dentro de la revisión judicial. Es ésta la diferencia al sistema francés: En que sus fallos son firmes o no pueden com-

batirse.

c) Sistema germánico.

En los países germánicos las controversias entre la administración y los administrados es resuelta a través de organismos especializados que pertenecen al departamento judicial pero en forma independiente a los tribunales civiles y penales, que se pueden decir que son de carácter administrativo.

En la República Federal Alemana existen diferentes organismos especializados que se encuentran a tres niveles: la primera instancia (verwaltungserichte); de apelación (oberverwaltungserichte) que se encuentra dentro de las entidades federativas; asimismo existe un tribunal administrativo federal (bundesverwaltungsgericht) que resuelve de manera definitiva y firme los conflictos administrativos.

Además existen tribunales fiscales a dos niveles: en las entidades federativas y la Corte Fiscal Federal, suprema en esta materia.

d) Sistema español.

En España ha imperado el principio judicialista, es decir los actos y resoluciones de la administración activa que se han impugnado frente a tribunales judiciales ordinarios. En España existe un período de influencia por el Consejo de Estado Francés en 1853, el cual fue suprimido y se restableció el sistema judicialista en 1902, y es el que impera actualmente.

En tanto se expide la nueva ley orgánica del poder judicial federal que se encuentra ante las cortes, la jurisdicción administrativa española; se atribuye a las salas de lo contencioso administrativo tanto de las audiencias territoriales como en el tribunal supremo, de acuerdo con la Ley Contenciosa Administrativa del 27 de diciembre de 1956, reformada el 7 de marzo de 1973.

Recientemente se ha introducido una división de competencias ante el estado central y las regiones autónomas; tal es el caso del país Vasco y de Cataluña, y en procedimiento de aplicaciones el de Galicia, en el cual se ha establecido un tribunal superior de carácter regional que conoce en última instancia de las controversias en las cuales intervienen las entidades administrativas locales.

Un aspecto esencial en la jurisdicción administrativa española es la responsabilidad que ha sido consagrada en forma amplia en el artículo 106 de la ley fundamental, que dispone que los particulares en los términos establecidos por ley, tendrán derecho a ser indemnizados por toda lesión que sufran en cualquiera de sus bienes derechos, salvo en casos de fuerza mayor, siempre que aquella lesión sea consecuencia del funcionario de los servicios públicos.

N O T A S

1. Cfr., Fix Zamudio, Héctor, Introducción a la justicia administrativa, México, El Colegio Nacional, 1987, p. 15.
2. idem., pág. 21.
3. Idem., pág. 67.
4. Cfr., Fix Zamudio, Héctor, Introducción al derecho constitucional comparado, México, 1975, pp. 105-180.
5. Carpizo, Jorge, La constitución mexicana de 1917, México, 1986, pp. 59-129.
6. Cfr., González Pérez, Jesús, Derecho procesal administrativo, Madrid, 1980, pp. 453, 456.
7. Cfr., González Pérez, Jesús, La justicia administrativa en España, Madrid, 1974, pp. 187 y ss.
8. Cfr., García Pelayo, Manuel, El estado social y sus implicaciones, Madrid, 1977.
9. Reyes Nevares, Salvador, Los derechos sociales del pueblo mexicano, México, 1979.

CAPITULO II

EVOLUCION DE LOS TRIBUNALES ADMINISTRATIVOS EN EL DERECHO MEXICANO

SUMARIO: 1. Tradición judicialista; 2. Impugnación de los actos administrativos ante los tribunales ordinarios en las constituciones federales de 1857 y 1917; 3. Creación y evaluación del Tribunal Fiscal de la Federación; 4. Origen del Tribunal Contencioso Administrativo del Distrito Federal; 5. Visión general de la defensa del particular frente a la administración pública.

1. Tradición judicialista

En la época colonial, al no existir una separación en las funciones públicas, se encomendaba a los organismos judiciales como son la Audiencia y el Consejo de Indias los conflictos derivados de los actos y resoluciones administrativas, inclusive los que procedían de los virreyes y los asuntos tributarios se atribuyeron a la Junta Superior de Hacienda como órgano de apelación en esa materia. Durante la independencia subsistió el principio de que los conflictos entre los administrados y la administración debería resolverse en tribunales ordinarios.

Unos años más adelante existieron dos intentos de introducir el Consejo de Estado similar al francés, el primer intento fue con el instrumento de las Bases para la Administración de la República el 22 de abril de 1853, este influido de gran manera por Teodosio Lares con la expedición de la ley para el arreglo de lo

contencioso administrativo. El segundo intento se dio en 1865 al crearse nuevamente este Consejo de Estado como órgano de jurisdicción retenida con el decreto sobre organización general de los ministerios y la ley de lo contencioso administrativo, que se había dado años antes en 1853.

2. Impugnación de los actos administrativos ante los tribunales ordinarios en las constituciones federales de 1857 y 1917

En el artículo 97, fracción I, de la Constitución de 1857, se otorgó la competencia a los tribunales de la federación para conocer de las controversias suscitadas sobre el cumplimiento y aplicación de las leyes federales, esto fue considerado como el apoyo a los tribunales para conocer de conflictos entre los administrados y la administración pública federal. En el artículo 104 de la Constitución de 1917 continuó el mismo sistema judicialista en cuanto otorgó competencia a los tribunales de la federación para conocer de las controversias del orden civil y criminal que se susciten sobre el cumplimiento o aplicación de las leyes federales o tratados internacionales, incluyendo el precepto de jurisdicción concurrente cuando las controversias sólo afectan intereses particulares, pues en ese supuesto sólo pueden de las mismas a elección del actor, los jueces y tribunales del orden común de los estados y del Distrito Federal.

Como ocurrió con el artículo 97, fracción I, de la Carta Federal de 1857, no se hace referencia expresa a la materia administrativa, por tanto la doctrina, como la legislación y la ju-

risprudencia, ha estimado que se encuentra implícita en la referencia a las controversias civiles entendidas en sentido amplio, y con este fundamento tanto las leyes orgánicas del Poder Judicial Federal de 1934 como la vigente de 1936, otorgaron a los jueces federales de distrito la facultad de conocer, en primer grado "de las controversias que se susciten con motivo de la aplicación de las leyes federales, cuando deba decidirse sobre la legalidad o subsistencia de un acto de autoridad o de un procedimiento seguido por autoridades administrativas" (artículo 42, fracción I, de la Ley Orgánica de 1936).

De acuerdo con estos preceptos, se instauraron los procesos ordinarios federales en materia administrativa, denominados juicios de oposición, reglamentados por las leyes administrativas especiales de carácter federal, inclusive en materia fiscal, los cuales se tramitaban en primera instancia ante los jueces federales de distrito, y en apelación ante los tribunales unitarios de circuito. Contra la sentencia de segundo grado podía interponerse ya sea el recurso de súplica, que se introdujo en el texto original de la citada fracción I del artículo 104 constitucional, o bien el juicio de amparo. Dichos medios de impugnación fueron regulados por la Ley de Amparo de 1919, en la inteligencia de que mientras los administrados podían elegir entre estos dos instrumentos, las autoridades únicamente podían utilizar el segundo, el que por este motivo constituye un antecedente del recurso de revisión fiscal introducido en el mismo texto constitucional por reforma de diciembre de 1946.

Sin embargo esta tradición que confirió a los tribunales ordinarios el conocimiento y resolución de las controversias en materia administrativa, empezó a modificarse de manera paulatina tomando en consideración que el recurso de súplica se suprimió por reforma constitucional del 18 de enero de 1934; que los juicios de oposición desaparecieron poco a poco de las leyes administrativas correspondientes y que surgieron algunos órganos de jurisdicción retenida, especialmente en materia fiscal, tales como el Jurado de Penas Fiscales creado por la ley para la calificación de las infracciones a las leyes fiscales del 15 de abril de 1924; la Junta Revisora, introducida por la Ley del Impuesto sobre la Renta del 18 de marzo de 1925, y en forma paralela otro jurado de revisión en la Ley de Organización del Servicio de Justicia en Materia fiscal para el Departamento del Distrito Federal, del 11 de enero de 1929.

3. Creación y evolución del Tribunal Fiscal de la Federación

El 27 de agosto de 1936 se promulga la Ley de Justicia Fiscal, ordenamiento que crea el Tribunal Fiscal de la Federación y con ello se insertan dentro del sistema judicialista elementos del contencioso administrativo de carácter europeo, especialmente francés. Se puede decir que existen diferentes períodos en el Tribunal Fiscal de la Federación, el primero desde 1937 hasta 1967 en el que funciona como órgano de jurisdicción delegada, ya que dicta sus fallos en representación del Ejecutivo de la Unión, aún cuando será independiente de la Secretaría de Hacien-

da y Crédito Público y de cualquier otra autoridad administrativa. La segunda etapa del Tribunal fiscal de la Federación se inicia con la Ley Orgánica del Tribunal Fiscal que entró en vigor el 1 de abril de 1967, contemporáneamente con las disposiciones procesales del Código Fiscal Federal de la misma fecha, ya que el artículo 1° de la citada Ley Orgánica dispuso que: "El Tribunal Fiscal de la Federación es un tribunal administrativo, dotado de plena autonomía para dictar sus fallos con la organización y atribuciones que la ley establece", lo que a nuestro modo de ver implica que ya no puede considerarse como un organismo de jurisdicción delegada, sino que asume carácter estrictamente judicial, si bien con algunos resabios de la situación anterior que señalaremos en su oportunidad.

La situación actual se inició con la nueva Ley Orgánica del Tribunal Fiscal publicada el 2 de febrero de 1978 y que entró en vigor 180 días después, es decir en agosto del mismo año, y que no solo conserva la plena autonomía del organismo (artículo 1°), sino que emprende la desconcentración de la justicia administrativa federal al establecer una sala superior y varias salas regionales distribuidas en las once regiones en las cuales se divide el territorio nacional (artículo 21), siguiendo en esta materia la tendencia hacia la desconcentración de la justicia federal, como ha ocurrido con los tribunales de circuito y con los grupos especiales de la Junta Federal de Conciliación y Arbitraje, con lo cual se pretende acercar los órganos judiciales a los justiciables.

De acuerdo al desarrollo del Tribunal Fiscal de la Federación se ve una tendencia a la creación de un tribunal de justicia administrativa, tomando como base el Tribunal Fiscal de la Federación en el cual se ampliarán sus atribuciones para conocer en forma genérica las controversias administrativas de carácter nacional.

D) La reforma constitucional de 1968.

En 1968 se introducen cambios muy importantes mediante la reforma constitucional al artículo 104 constitucional; en primer lugar se constitucionalizó la jurisdicción administrativa especializada y autónoma, y dispone: "Las leyes federales podrán instituir tribunales de lo contencioso-administrativo dotados de plena autonomía para dictar sus fallos, que tengan a su cargo dirimir las controversias que se susciten entre la administración pública federal o del Distrito Federal y los particulares, estableciendo las normas para su organización, su funcionamiento, el procedimiento y los recursos contra sus resoluciones". La segunda modificación fue la del artículo 107 constitucional en lo conducente a la Ley de Amparo y a las leyes orgánicas del Poder Judicial, en el amparo de una sola instancia, es decir contra sentencias definitivas pronunciadas por los tribunales administrativos lo que el reconocimiento, para efectos del mismo derecho de amparo, de la naturaleza judicial de dichos tribunales como órganos dotados de plena autonomía, superando la situación anterior de organismos de jurisdicción delegada que tenía el Tribunal Fiscal de la Federación desde su creación en 1936 hasta la

expedición de la Ley Orgánica que entró en vigor en abril de 1967.

4. Origen del Tribunal Contencioso Administrativo del Distrito Federal

El principal efecto inmediato de la reforma constitucional de 1968 fue la creación del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal, promulgada el 28 de enero de 1971, y es así como un tribunal de jurisdicción delegada y con competencia restringida a la materia fiscal se dirige hacia el establecimiento de tribunales jurisdiccionales autónomos con competencia para conocer y resolver conflictos de carácter administrativo, que a través de la ley de 1971 se ha logrado para el ámbito del Distrito Federal pero con cierta posibilidad de extenderse a la esfera federal con los anteproyectos de 1964 y 1973. El Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal cuenta con facultad imperativa de imponer sus determinaciones, y en el orden del procedimiento a través de las medidas de apremio y disciplinarias, así como de exigir el cumplimiento de sentencias protectoras del administrado a través de un procedimiento de ejecución. La evolución de la jurisdicción administrativa mexicana ha llegado al establecimiento creciente de órganos de justicia administrativa en las entidades federativas; de esta manera podemos mencionar la creación del Tribunal Fiscal del Estado de México en 1958, del Tribunal Fiscal del Estado de Veracruz en 1976, del Tribunal de lo Contencioso Admi-

nistrativo del Estado de Sonora en 1977, y del Tribunal Contencioso Administrativo del Estado de Hidalgo en 1979.

5. Visión general de la defensa del particular frente a la administración pública

Cuando una persona se encuentra en la necesidad de formular una pretensión frente a la administración pública si está fundada en derecho administrativo o tributario, deberá verificar si existe algún tribunal con jurisdicción especial en la materia.

En el ámbito federal el Tribunal Fiscal de la Federación conocerá de controversias tributarias en sentido estricto, conflicto de prestaciones de seguridad social, contratos de obras públicas, y responsabilidad no delictuosa de funcionarios, el fallo del Tribunal Fiscal de la Federación declara la nulidad e indica en qué sentido la autoridad debe dictar nueva resolución.

También dentro del ámbito federal tenemos el amparo indirecto como control jurisdiccional de la administración pública, en cuanto actúe sujeta a derecho administrativo, y se impondrá contra todo tipo de actos administrativos que lesionen los intereses y derechos legítimos. No tendrá sentido acudir al amparo indirecto cuando se encuentre instaurado un tribunal administrativo o fiscal.

En el ámbito local, en el Distrito Federal y en los estados, con tribunales con jurisdicción en materia administrativa

es el derecho administrativo quien fija los límites del ámbito jurisdiccional.

Tal es el caso del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal, que en el artículo 1° de su ley orgánica nos dice: "que tiene a su cargo dirimir controversias de carácter administrativo que se susciten entre el Departamento del Distrito Federal con autoridad local y los particulares".

N O T A S

1. Fix Zamudio, Héctor, Introducción a la justicia administrativa, México, pág. 77.
2. Idem., pp. 80-84.
3. Idem., p. 367.
4. Cfr., Carrillo Flores, Antonio, Orígenes y desarrollo del Tribunal Fiscal de la Federación
5. Cfr., González Pérez, Jesús, La justicia administrativa en México, Edit. Porrúa, 19... , pp.
6. Idem., p. 374.
7. Idem., p. 367.
8. Idem., p. 709.
9. Idem., p. 639.
10. Cfr., Soberanes Fernández, José Luis, en la obra colectiva Los tribunales de la Nueva España México, 1980, pp. 63-66.

CAPITULO III

EL PROCESO ANTE EL TRIBUNAL FISCAL DE LA FEDERACION

SUMARIO: 1. El Tribunal Fiscal de la Federación, A) Nociones generales; B) Organización y funcionamiento, a) Sala Superior, b) Presidente, c) Salas Regionales; C) Personal del Tribunal Fiscal de la Federación; 2. Requisitos procesales, A) Nociones generales; B) Requisitos procesales subjetivos, a) Jurisdicción, b) Requisito referente a las partes; C) Requisitos procesales objetivos, a) Actos impugnables, b) Pretensión de las partes, c) Requisitos procesales de la actividad; 3. Procedimiento, A) La demanda; B) Trámite; C) Contestación de la demanda y alegación de los terceros y partes coadyuvantes; D) Pruebas; E) Conclusiones; F) Terminación, a) Terminación normal, b) Terminación anormal, c) Jurisprudencia del Tribunal Fiscal de la Federación; 4. Suspensión del acto, A) Idea general; B) Requisito; C) Efectos de la suspensión; D) Incidente sobre la suspensión de la ejecución; E) Procedimiento; 5. Recursos procesales; A) Recurso de reclamación; B) Revisión fiscal; 6. Efectos del proceso; A) Efectos jurídicos procesales; B) Efectos jurídicos materiales; C) Efectos económicos.

1. El Tribunal Fiscal de la Federación

A) Nociones generales.

El Tribunal Fiscal de la Federación se rige con su Ley Orgánica promulgada el 30 de diciembre de 1977 con sus reformas en 1981. El mismo está dotado de plena autonomía, aunque no esté encuadrado dentro del Poder Judicial.

El Tribunal Fiscal ha rebasado a materias propiamente tribu-

tarias pues se ha ido extendiendo poco a poco su competencia a otras materias administrativas, por lo que podemos pensar que éste podría ser el paso a la creación de un sistema general de justicia administrativa, o sea que dicho Tribunal se convierta en órgano federal contencioso administrativo.

B) Organización y funcionamiento.

El Tribunal Fiscal se integra por una sala superior y dieciséis salas regionales que se distribuyen en once regiones en las cuales se divide el territorio nacional y que se han establecido en forma paulatina con excepción de la región metropolitana en la cual hay seis (art. 2º, 21º y 22º de la Ley Orgánica). Los magistrados del Tribunal Fiscal de la Federación son nombrados cada seis años por el Presidente de la República, con aprobación del Senado Federal o en ciertos casos por la comisión permanente, señalándose en la designación respectiva si es para integrar la sala superior o las salas regionales y además, con el mismo procedimiento, se nombran magistrados supernumerarios para sustituir a los de las salas regionales y de la sala superior, en los casos previstos por la misma Ley Orgánica.

Los magistrados pueden ser reelectos indefinidamente y, por el contrario, no serán removidos sino en los casos y de acuerdo con el procedimiento aplicable a los funcionarios del Poder Judicial de la Federación (artículo 3º de la propia Ley).

a) Sala Superior.

La Sala Superior se integra por nueve magistrados, para adop-

tar los acuerdos será necesaria la presencia de seis de sus miembros, sus resoluciones serán tomadas por mayoría de votos y las sesiones serán públicas.

Brevemente podemos señalar que la Sala Superior del Tribunal Fiscal de la Federación realiza las funciones jurisdiccionales y administrativas que anteriormente correspondían al Pleno del citado Tribunal; es decir: Fijar la jurisprudencia del propio Tribunal, decidir sobre los recursos que se interpongan contra las Salas Regionales, resolver los conflictos de competencia entre dichas Salas y distribuir los asuntos entre las mismas, designar al Presidente del Tribunal entre sus miembros, que lo es también de dicha Sala Superior, y, en general, las atribuciones necesarias para el despacho pronto y expedito de los asuntos de la competencia del Tribunal (artículos 15 y 16 de la Ley Orgánica).

b) Presidente.

Como dijimos anteriormente la designación del Presidente del Tribunal Fiscal, será hecha por la Sala Superior y durará en su cargo un año, las atribuciones que tiene el Presidente del Tribunal son representativas, de régimen anterior y sancionadoras.

c) Salas regionales.

A las Salas regionales les corresponde la función jurisdiccional del Tribunal que no esté atribuida a la Sala Superior. Cada Sala se integra por tres magistrados en la cual se efectuarán sesiones y será necesaria la presencia de los tres magistrados para resolver, esta resolución será por mayoría de votos.

C) Personal del Tribunal Fiscal.

a) Magistrados.

Como apuntamos antes, corresponde al Presidente de la República, con aprobación del Senado, la competencia para el nombramiento de magistrados los cuales deberán de tener por lo menos tres años de experiencia en la práctica de la materia Fiscal.

Existen circunstancias por las cuales los magistrados están impedidos para conocer algún asunto y estas las establece el artículo 204 del Código Fiscal de la Federación y que son las siguientes: Tener interés personal en el negocio; el que sean parientes consanguíneos, afines o civiles de alguna de las partes o de sus patronos o representantes, en línea recta sin limitación de grado y en línea transversal dentro del cuarto grado de consanguinidad y segundo por afinidad; que hayan sido patronos o apoderados en el mismo; tener amistad estrecha o enemistad con alguna de las partes o con sus patronos o representantes; que hayan dictado el acto impugnado o hayan intervenido con cualquier carácter en la emisión del mismo o en ejecución que figuren como parte en juicio similar, pendiente de resolución; estar en una situación que pueda afectar su imparcialidad en forma análoga o más grave que las mencionadas.

Si el magistrado llegara a concurrir en estas circunstancias deberá excusarse del conocimiento del asunto y deberá ponerlo en conocimiento de la Sala Superior, expresando concretamente en qué consiste el impedimento (art. 205, 206 de CFF), si el magistrado

no se abstuviere incurriendo en alguna de las causales del 204, las partes podrán pedir la recusación de acuerdo a las reglas establecidas en el artículo 226 CFF.

b) Secretarios y actuarios.

Serán nombrados por la Sala Superior, secretarios, actuarios, secretario general, oficial mayor y peritos (art. 16 LOTFF), y las Salas Regionales nombrarán secretarios, actuarios de las mismas y estarán sujetos al mismo régimen de incompatibilidad de los magistrados.

2. Requisitos procesales

A) Nociones generales.

El punto central del presente trabajo, es el análisis y el estudio del proceso ante el Tribunal Fiscal de la Federación ya que éste es el modelo de todos los procedimientos administrativos regulados en nuestros ordenamientos.

Para que el Tribunal Fiscal de la Federación pueda conocer de las pretensiones que ante el se formulen, es indispensable que se den las circunstancias que son los requisitos o presupuestos procesales, que en caso de que llegare a faltar alguno de éstos será improcedente el juicio ante el Tribunal Fiscal así lo establece el artículo 202 del CFF.

El Tribunal deberá de oficio verificar el cumplimiento de los requisitos procesales, al momento de la iniciación del proceso, en caso de incurrir el demandante en algún defecto procesal,

existe la posibilidad de subsanación y el Tribunal dará un plazo de cinco días para que así se hiciera, en el caso de que el defecto fuere insubsanable o no se subsanara en el tiempo establecido, se declarará la improcedencia.

B) Requisitos procesales subjetivos.

a) Jurisdicción.

El artículo 202 Frac. II del Código Fiscal de la Federación establece: "Que es improcedente el juicio del Tribunal Fiscal de la Federación contra los actos cuya impugnación no corresponda a dicho Tribunal", como dijimos anteriormente a las Salas les corresponde propiamente la función jurisdiccional que no esté atribuida a la Sala Superior.

La competencia de las Salas Regionales constituye el resultado de una evolución, ya que en sus comienzos el Tribunal Fiscal Federal conocía exclusivamente de controversias tributarias en sentido estricto, pero de manera paulatina se fueron aumentando sus funciones para abarcar otros conflictos de materia más amplia, y en la actualidad puede dividirse en cuatro sectores: Materia estrictamente tributaria; conflictos sobre prestaciones de seguridad social; contratos de obras públicas y responsabilidad no delictiva de funcionarios y empleados federales y las señaladas por otras leyes federales, tales como las relativas a las fianzas establecidas en favor de autoridades (artículo 23 de la Ley Orgánica).

Ampliando un poco más podemos decir que en primer término

pueden impugnarse ante las Salas Regionales las resoluciones definitivas dictadas por las autoridades fiscales federales y por los organismos fiscales autónomos, en los que se determine la existencia de un crédito fiscal, se fije la cantidad líquida o se den las bases para su liquidación, las que se nieguen la devolución de un ingreso tributario indebidamente percibido por el Estado; las que impugnan multas por infracción de las normas administrativas federales, y las que causen un agravio en materia fiscal distinto de los anteriores.

En segundo lugar las propias Salas tienen competencia para decidir controversias en materia de pensiones y demás prestaciones sociales establecidas por las leyes en favor de los miembros de las fuerzas armadas o de sus beneficiarios o tratándose de pensiones civiles con cargo al erario federal o del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores al Servicio del Estado.

También se pueden impugnar ante las Salas Regionales mencionadas las decisiones definitivas que se dicten sobre interpretación y cumplimiento de contratos de obras públicas celebrados por las dependencias de la Administración Pública Federal centralizada; así como aquellas que constituyen responsabilidad contra funcionarios y empleados de la Federación por actos que no sean delictuosos; ambos conflictos considerados por la doctrina y la jurisprudencia francesa como materia del proceso de plena jurisdicción.

Finalmente, con apoyo en la fracción IX del citado artículo 23 de la Ley Orgánica del Tribunal Federal, las propias Salas conocen de las controversias relativas a las fianzas constituidas en beneficio de las autoridades públicas, así como de la responsabilidad patrimonial del Estado de la Ley de Depuración de Créditos a cargo del Gobierno Federal, de diciembre de 1941.

b) Requisitos referentes a las partes.

Las partes deberán tener capacidad procesal y deberán estar legitimadas. Se considera que está legitimada la persona cuyo interés resulta afectado por el acto objeto de impugnación, es decir el actor o el demandante lo es la persona individual o colectiva.

La parte demandada se integra, en esencia, por las autoridades que han pronunciado o expedido el acto o resolución impugnados por el administrado y las que pretenden ejecutarlos, pero también, en supuestos limitados, puede serlo el particular en cuyo favor se hubiese dictado una resolución de carácter administrativo, además debe tomarse en cuenta que las disposiciones legales respectivas amplían el concepto de la parte demandada no sólo a las autoridades que directamente ordenaron o pretenden ejecutar los actos o resoluciones combatidos, sino también a los titulares de las dependencias respectivas, es decir, en materia federal al Secretario de Hacienda y Crédito Público, y en la esfera local al jefe del Departamento del Distrito Federal, a los delegados de dicho Departamento y a los directores generales del área (artículos 173, fracción II y 198, fracción II, de los Códigos Fiscales Federales de

1967 y 1982.

Finalmente, se ha establecido la figura del llamado tercero interesado, que se inspira en el llamado tercero perjudicado del juicio de amparo, y que en términos generales podría describirse como toda persona que tiene interés en la subsistencia del acto o la resolución impugnadas en el proceso administrativo, los cuales le favorecen, de manera que sus derechos o intereses legítimos son contrarios o incompatibles a los del actor y en ciertos supuestos, a los del particular demandado, cuando es la autoridad la que soli cita la nulidad del acto o resolución.

C) Requisitos procesales objetivos.

a) Actos impugnables.

El artículo 208, fracción II, del Código Fiscal, establece como requisito fundamental la existencia de una resolución que se im pugna. Esta resolución debe de ser de carácter definitivo, esto es que no admita recurso administrativo o que éste sea optativo para el interesado así lo establece el artículo 202, fracción IV, CFF, y además es necesario que el acto no haya sido consentido.

En el artículo 37 de CFF se regula el silencio administrativo para evitar que el requisito fundamental de existencia de una reso lución no impida una tutela judicial efectiva.

b) Pretensiones de las partes.

En el Tribunal Fiscal de la Federación, únicamente se admiten en principio peticiones de anulación, aunque se llegan a admitir

pretensiones que se pueden considerar constitutivas o de condena. La pretensión debe de indicar "Los hechos que dan motivo a la demanda" y "La expresión de agravios que le cause el acto impugnado".

Para que se admita la pretensión se necesita que no se hubiere formulado con anterioridad una pretensión igual y si se hubiere hecho existirían tres causas de inadmisibilidad:

La primera que la pretensión se hubiere formulado en vía administrativa (artículo 202): Fracción V, Que sea materia de un recurso o juicio que se encuentren pendientes de resolución ante una autoridad administrativa o ante el propio Tribunal. Fracción VIII, Conexos a otro que haya sido impugnado por medio de algún recurso o medio de defensa diferentes. Para los efectos de esta fracción se entiende que hay conexidad siempre que concurren las causas de acumulación previstas en el artículo 219 de este Código; la segunda, que la pretensión se hubiere formulado en otro proceso administrativo, artículo 202, fracciones V y VIII; fracción V, Que sean materia de un recurso o juicio que se encuentre pendiente de resolución ante una autoridad administrativa o ante el propio Tribunal; fracción VIII, Que hayan sido impugnados en procedimiento judicial; y la tercera, que la pretensión se hubiere resuelto por sentencia firme; artículo 202, fracción III, Que hayan sido materia de sentencia pronunciada por el Tribunal Fiscal, siempre que hubiere identidad de partes y se trate del mismo acto impugnado, aunque las violaciones alegadas sean diversas.

c) Requisitos procesales de la actividad.

Lugar: El artículo 202 CFF marca que la demanda se presentará ante la sala regional en cuya circunscripción radique la autoridad que emitió la resolución. La demanda podrá ser enviada por correo certificado con acuse de recibo, cuando el demandante tenga su domicilio fuera de la población donde tenga sede la Sala, o cuando éste se encuentre en el Distrito Federal y el domicilio fuera de él siempre que el envío se efectúe en el lugar en que reside el demandante.

Tiempo: La demanda debe presentarse dentro de los cuarenta y cinco días siguientes en que haya surtido efectos la notificación de ésta. El artículo 207 del CFF establece una regla especial en su párrafo tercero. "Las autoridades podrán presentar la demanda dentro de los cinco años siguientes a la fecha en que sea emitida la resolución, cuando se pida la modificación o la nulidad de un acto favorable a un particular, salvo que haya producido de tracto sucesivo, caso en el que se podrá demandar la modificación o nulidad en cualquier época sin exceder de los cinco años del último efecto, pero los efectos de la sentencia, en caso de ser total o parcialmente desfavorable para el particular, sólo se retrotraerán a los cinco años anteriores a la presentación de la demanda". Otra regla es la del fallecimiento del interesado, que establece el mismo 207 en su último párrafo: "Cuando el interesado fallezca durante el plazo para iniciar juicio, el plazo se suspenderá hasta un año si antes no se ha aceptado el cargo de representante de la sucesión".

Forma: La demanda será presentada por escrito, conteniendo

los requisitos establecidos en el artículo 208, y anexando los documentos establecidos en el artículo 209 CFF.

3. Procedimiento

A) La demanda.

Es el acto por el cual se inicia el proceso, en el cual se formula la pretensión, es aquí donde el actor aporta todos los requisitos que establece el artículo 208 CFF, fracciones IV, V y fracción VI, que son las siguientes: Los hechos que den motivo a la demanda; las pruebas; la expresión de los agravios que le causó el acto impugnado.

La demanda debe de cumplir con ciertos requisitos, los cuales dividiremos para su mejor manejo:

a) Requisitos de las partes, artículo 208:

Fracción I: El nombre y domicilio del demandante.

Fracción II: La resolución impugnada.

Fracción III: Las autoridades demandadas o el nombre y domicilio del particular demandado cuando el juicio sea promovido por la autoridad administrativa.

Fracción VII: El nombre y domicilio del tercero interesado cuando lo haya.

b) Requisitos de la pretensión, artículo 208:

Fracción IV: Los hechos que den motivo a la demanda.

Fracción V: Las pruebas que ofrezca.

Fracción VI: La expresión de los agravios que le cause al

acto impugnado.

La demanda deberá presentarse por escrito en español, en el lugar que tenga sede la sala correspondiente, y acompañada por los anexos establecidos en el artículo 209; además una copia de la misma para cada una de las partes y una copia de los documentos anexos para el titular a que se refiere la fracción III del artículo 198, o en su caso para el particular demandado; el documento que acredite su personalidad o en el que con éste que le fue reconocida por la autoridad demandada, cuando no gestione en nombre propio; el documento en que conste el acto impugnado o, en su caso, copia de la instancia no resuelta por la autoridad; constancia de la notificación del acto impugnado, excepto cuando el demandante declare bajo protesta de decir verdad que no recibió constancia o cuando hubiere sido por correo; si la notificación fue por edicto deberá señalar la fecha de la última publicación y el nombre del órgano en que ésta se hizo; el cuestionario que debe desahogar el perito, el cual deberá ir firmado por el demandante.

c) Efectos de la demanda.

En el ámbito tributario federal la existencia de una impugnación en vía administrativa y jurisdiccional determinan la suspensión de la ejecución a instancia del afectado que acordará el órgano administrativo, el Tribunal intervendrá si se promueve incidente sobre suspensión de la ejecución o aceptación de la garantía. La existencia del proceso da lugar a la litispendencia, es

decir que un órgano jurisdiccional está conociendo del asunto por lo cual no podrá iniciarse un nuevo proceso sobre el mismo acto administrativo.

B) Trámite de admisión.

En el Tribunal Fiscal de la Federación no existe un trámite inicial para la admisión de la demanda, pero en sí se dan ciertos trámites que deben realizarse. Una vez que se admite la demanda se turnará al magistrado instructor el cual verificará el cumplimiento de los requisitos establecidos en el artículo 208 CFF, y en caso de no cumplir dará un plazo de "cinco días para la subsanación de los mismos", en el caso de que estos no fueran subsanados se desechará la demanda. Una vez que ya ha sido admitida se da traslado al demandado para su contestación (artículo 212 del CFF).

C) Contestación de la demanda y alegación de los terceros y partes coadyuvantes.

La contestación de la demanda y escrito de alegaciones y terceros coadyuvantes, se dirige a la sala que conozca del proceso, aunque no fuese competente y en su caso se planteara el incidente de previo y especial pronunciamiento (artículos 217 y 218). La demanda podrá ser constatada tanto por el demandado como por el tercero y coadyuvantes, la contestación a la demanda debe expresar: Los incidentes de previo y especial pronunciamiento a que haya dado lugar; las consideraciones que a su juicio impidan se emita decisión en cuanto al fondo o demuestren que no ha nacido

o se ha extinguido el derecho en que el actor apoya su demanda; se referirá concretamente a cada uno de los hechos que el demandante le impute de manera expresa, afirmándolos o negándolos, expresando que los ignora por no ser propios o exponiendo cómo ocurrieron, según sea el caso; los argumentos por medio de los cuales se demuestre la ineficacia de los agravios y las pruebas que ofrezca.

Los anexos a la contestación de la demanda los establece el artículo 214 del Código Fiscal, que son los siguientes: Copias de la misma y de los documentos que acompañe para el demandante y para el tercero señalado en la demanda fracción I; el documento en que acredite su personalidad cuando el demandante sea un particular y no gestione en nombre propio fracción II; el cuestionario que debe desahogar el perito, el cual deberá ir firmado por el demandado fracción IV; las pruebas documentales que ofrezca fracción VI.

En caso de que no se haga la contestación a la demanda se tomarán por ciertos los hechos que al actor se le imputen salvo que las pruebas rendidas o hechos notorios resulten desvirtuados artículo 212 CFF. Si no se contesta la demanda en el plazo señalado el Tribunal declarará la preclusión y se parará el trámite siguiente.

La ampliación a la demanda podrá hacerse dentro de los veinte días siguientes a la fecha en que surta sus efectos la notificación del acuerdo a lo recaído en la contestación de la demanda artículo 210 CFF. Se podrá ampliar la demanda, dentro de los cuarenta y cinco días siguientes al que surta efecto la notificación del

acuerdo que admita la contestación de la misma en los casos siguientes: Cuando se impugne una negativa ficta fracción I; contra el acto principal del que derive el impugnado en la demanda así como su notificación, cuando se den a conocer en la misma contestación; en los casos previstos en el artículo 209 bis.

El artículo 212, preve la contestación a la aplicación que se hará de igual manera dentro de los veinte días siguientes a aquel en que surta sus efectos la notificación, se preve esto sólo para el demandado.

D) Pruebas.

En el Tribunal Fiscal de la Federación, la Sala ante la cual se tramita el proceso no será solo el destinatario de la prueba, sino que también será sujeto activo ya que el magistrado instructor puede ordenar diligencias en relación a los puntos controvertidos o para la exhibición de algún documento, artículo 213 CFF. Son objeto de prueba "los hechos dudosos o controvertidos", así se desprende de varios artículos que de esta manera lo expresan como lo son los artículos 212, 231, 232 del CFF.

Las pruebas se tramitarán en la Sala que conozca del proceso antes de la fase de instrucción excepto aquellas pruebas que por su naturaleza tienen que llevarse a cabo fuera de la Sala como es el caso de la inspección ocular o del reconocimiento judicial, artículos 231 y 232 CFF.

Procedimientos.

La parte demandante y demandada propondrá las pruebas en los

escritos de demanda y contestación (artículos 208 y 213 del CFF), y los terceros y coadyuvantes en sus escritos de personación y alegaciones (artículo 211 del CFF), las pruebas supervinientes se podrán presentar en cualquier momento del proceso siempre y cuando no se haya dictado la sentencia (artículo 230). Las pruebas se practicarán frente al magistrado instructor, partes o representantes, terceros, peritos y testigos, el día y hora que se señalen para tal efecto la Sala, la valoración de las pruebas se realiza de acuerdo a lo dispuesto en el artículo 234 del CFF.

El Código Tributario Federal de 1982 introduce algunas modificaciones en este sector, en virtud de que su artículo 234 ya no hace remisión al Código Federal de Procedimientos Civiles, sino que establece sus propias reglas de apreciación legal, menos detalladas pero en cierto modo similares a las previstas por los artículos 199, 201, 202 y 218 del citado ordenamiento procesal, de manera que en el mencionado artículo 234 se dispone que harán prueba plena la confesión expresa de las partes; las presunciones legales que no admitan prueba en contrario, así como los hechos legalmente afirmados por autoridades en documentos públicos; pero si en estos últimos se contienen declaraciones de verdad o manifestaciones de hechos de particulares, los documentos sólo prueban plenamente que, ante la autoridad que los expidió se hicieron tales declaraciones, o manifestaciones, pero no la verdad de lo declarado o manifestado, y agrega dicho precepto que se entenderán como legalmente afirmados los hechos que constan en las actas relativas a actos de comprobación de las autoridades administrativas.

En el valor de las pruebas está la prudente apreciación de las salas, es decir que se tiene plena libertad para hacer el análisis de las pruebas rendidas. Cuando por el enlace de las pruebas rendidas y de las presunciones formadas la Sala adquiera convicción distinta acerca de los hechos materia del litigio, podrá valorar las pruebas sin sujetarse a lo dispuesto en las fracciones anteriores, debiendo fundar razonadamente esta parte de su sentencia.

Los medios de prueba se establecen en el artículo 230, que al tenor dice lo siguiente: "En los juicios que se tramiten ante el Tribunal Fiscal de la Federación, serán admisibles toda clase de pruebas, excepto la de confesión de las autoridades mediante abstracción de posiciones. Las pruebas supervenientes podrán presentarse siempre que no se haya dictado sentencia, en este caso, el magistrado instructor ordenará dar vista a la contraparte para que en el plazo de cinco días exprese lo que a su derecho convenga. El magistrado instructor podrá acordar la exhibición de cualquier documento que tenga relación con los hechos controvertidos o para ordenar la práctica de cualquier diligencia".

E) Conclusiones.

En el Tribunal Fiscal de la Federación se ha suspendido la audiencia para que en su lugar se introduzca un trámite de conclusiones, en forma escrita. Este escrito de conclusiones se regula en el artículo 235 del CFF, en el cual las partes formulan sus alegatos; el artículo 235 establece al tenor lo siguiente: Del cierre de la instrucción:

"El magistrado instructor, diez días después de que haya concluido la sustanciación del juicio y no existiere ninguna cuestión pendiente que impida su resolución, notificará por lista a las partes que tienen un término de cinco días para formular alegatos por escrito, los alegatos presentados en tiempo deberán ser considerados al dictar sentencia".

Al vencer el plazo de cinco días a que se refiere el párrafo anterior con alegatos o sin ellos, quedará cerrada la instrucción. sin necesidad de declaratoria expresa.

F) Terminación.

a) Terminación normal.

La forma de terminación normal de un proceso es por medio de la sentencia que es la resolución del órgano jurisdiccional en donde éste decide el fondo del asunto.

Los Códigos Fiscales de la Federación de 1967 y 1982 contemplaron exclusivamente el juicio de nulidad, olvidándose de la evolución de la competencia del Tribunal Fiscal que conoce en la actualidad varios aspectos del contencioso de plena jurisdicción. El artículo 228 del primer ordenamiento consideraba como causas de anulación de una resolución o de un procedimiento administrativo: La incompetencia del funcionario o empleado que hubiese dictado el acuerdo o que haya tramitado el procedimiento impugnado; omisión o incumplimiento de las formalidades legales; violación de la disposición aplicada, o por no haberse aplicado la disposición debida; desvío de poder, tratándose de sanciones.

El artículo 238 del Código Tributario Federal de 1982 amplía los motivos de anulación, en cuanto dispone que el Tribunal podrá declarar ilegal una resolución administrativa por los siguientes motivos: Incompetencia del funcionario que la haya dictado u ordenado o tramitado el procedimiento del que deriva dicha resolución; omisión de los requisitos formales exigidos por las leyes; vicios del procedimiento que afectan las defensas del particular y trascienden el sentido de la resolución impugnada; si los hechos que motivaron dicha resolución no se realizaron, fueron distintos o se apreciaron en forma equivocada, o bien se dictó en contravención de las disposiciones aplicadas o se dejaron de aplicar las debidas; cuando la resolución administrativa dictada en ejercicio de facultades discrecionales no corresponda a los fines para los cuales la ley confirma dichas facultades.

El avance en esta materia se advierte sólo por lo que se refiere al último supuesto, ya que en el Código anterior al instrumento de la desviación de poder se limitaba a la impugnación de las sanciones, mientras que en el nuevo ordenamiento se establece como un motivo general de anulación.

Por lo que se refiere a las materias que como ya hemos señalado anteriormente dan lugar al proceso calificado como de plena jurisdicción, los redactores de las disposiciones procesales de los mencionados Códigos Tributarios Federales no tomaron en cuenta este tipo de proceso, por lo que no regularon la sentencia definitiva de carácter condenatorio específico, y tampoco el procedimiento respectivo, de manera que por lo que respecta a las controversias

relativas a la legalidad de los contratos de obras públicas y a la responsabilidad no delictuosa de empleados y funcionarios federales, debe acudirse al procedimiento señalado por el Código Federal de Procedimientos Civiles y a las disposiciones sobre las sentencias de condena señaladas en el mismo.

En cuanto a la responsabilidad patrimonial de la Federación, de acuerdo con la Ley de Depuración de Créditos de 1941, el procedimiento está señalado en el artículo 11 de este último ordenamiento en la inteligencia de que el inciso 2º de este precepto limita todavía más el restringido campo de la reclamación y de manera contraria a los principios esenciales de un proceso de plena jurisdicción dispone que: La sentencia deberá limitarse a declarar que ha quedado o no demostrada la existencia de un crédito a cargo del gobierno federal, y en su caso, fijar su monto. Si éste no puede determinarse con las pruebas aportadas, se absolverá a la Hacienda Pública. Es decir, esta disposición configura una sentencia puramente declarativa, en tanto que la plena jurisdicción implica siempre una condena específica.

El procedimiento de la sentencia se establece en el artículo 236 CFF, que establece lo siguiente: La sentencia se pronunciará por unanimidad o mayoría de votos de los magistrados integrantes de la sala, dentro de los sesenta días siguientes a aquel en que se cierre la instrucción en el juicio, para este efecto el magistrado instructor formulará el proyecto respectivo dentro de los cuarenta y cinco días siguientes al cierre de la instrucción. Para dictar resolución en los casos de sobreseimiento por alguna de

las causas previstas en el artículo 203 de este Código, no será necesario que se hubiese cerrado la instrucción.

Cuando la mayoría de los magistrados estén de acuerdo con el proyecto, el magistrado desidente podrá limitarse a expresar que vota en contra del proyecto, o formular voto particular razonado, el que deberá presentar en un plazo que no exceda de diez días. Si el proyecto no fue aceptado por los otros magistrados de la sala, el magistrado instructor engrosará el fallo con los argumentos de la mayoría y el proyecto podrá quedar como voto particular. Para la documentación, publicación y notificación se aplicarán las reglas generales establecidas en el Código Federal de Procedimientos Civiles, y en caso de las notificaciones a las autoridades, éstas serán por oficio o por vía telegráfica en caso de urgencia. En contra de los efectos de la sentencia se admite el recurso de revisión ante la Sala Superior.

b) Terminación anormal del proceso.

Es lo que en nuestra doctrina denominamos sobreseimiento, es decir, la conclusión del proceso por una resolución en la cual se declara que existe un obstáculo o impedimento para entrar al conocimiento de fondo del conflicto, está tomado en los lineamientos generales de la institución del mismo nombre regulada por la legislación de amparo, en virtud de que los motivos coinciden en gran parte con los previstos por el artículo 74, de la propia Ley de Amparo.

El artículo 203 del CFF, establece las causas de sobreseimien

to, y se puede clasificar de la siguiente manera:

a') Por actividad de las partes:

Por parte del actor: El desistimiento, que renuncia a la pretensión procesal la cual debe cubrir todos los puntos de la pretensión y debe ser expersa.

Por parte del demandado: El allanamiento y la satisfacción extraprocésal de la pretensión. Artículos 274 y 345 CFPC.

Si opta por la revocación del acto el proceso queda sin objeto, fracción IV del 203 CFF.

b') Por inactividad de las partes:

No se regula en el CFF, pero por la supletoriedad al CFPC, es taremos al artículo 373 de este ordenamiento.

c') Terminación del proceso por hechos que impiden su continuación:

Por extinción de las partes:

Artículo 203 CFF, fracción III: "En el caso de que el demandante muera durante el juicio, si su pretensión es intransmisible o si su muerte deja sin materia el proceso".

Artículo 217, fracción IV: "Interrupción por causa de muerte o disolución".

Por reforma legislativa si ésta lo priva de la razón de ser (artículo 203, fracción V): "En los demás casos en que por disposición legal haya impedimentos para emitir resolución en cuanto al fondo".

C) Jurisprudencia del Tribunal Fiscal de la Federación.

La jurisprudencia es el criterio constante y uniforme de aplicar el derecho mostrado en las sentencias de un Tribunal.

La jurisprudencia puede ser confirmatoria de la ley, supletoria de la ley, interpretativa o derogativa de la norma jurídica; mediante la primera, las sentencias ratifican los preceptos de la ley, la supletoria colma los vacíos de la ley, creando una norma que completa la ley; la interpretativa explica el sentido del precepto legal y pone de manifiesto el pensamiento del legislador, la derogativa modifica o abroga los preceptos legales. Salvo la derogativa, las tres primeras son válidas en el sistema jurídico mexicano.

La jurisprudencia tiene en realidad una función reguladora que consiste en mantener la exacta observancia de la ley unificando su interpretación.

Hasta el 31 de diciembre de 1987, el sistema de fijación de la jurisprudencia del Tribunal Fiscal de la Federación se basaba en la emisión de sentencias por parte de la Sala Superior y derivadas de la promoción de recursos de revisión y que, al contener un criterio sustentado en tres asuntos, el criterio se tomaba obligatorio para las salas.

Como se analizará en el recurso de revisión, la Sala Superior ha dejado de ser competente para tramitarlo y resolverlo, pasando esta facultad a los Tribunales Colegiados de Circuito y, entonces, el sistema para la emisión de jurisprudencia por parte del

Tribunal Fiscal de la Federación, se reduce, por una parte, a crear un sistema llamado de precedentes y otro, de verdadera jurisprudencia, que la Sala Superior del Tribunal Fiscal de la Federación solamente formará en el caso de contradicción de sentencias por parte de las Salas Regionales.

En el primer caso, cualquier resolución de una Sala Regional tiene, a partir de 1988, el carácter de precedentes para la propia sala que lo dictó o para todas las demás Salas Regionales del Tribunal, cuando la sentencia haya sido publicada en la Revista del Tribunal Fiscal de la Federación y cuando una sala sustente un criterio distinto al de un precedente se expresarán los motivos y enviará copia de la resolución a la Sala Superior para que ésta resuelva la contradicción y cuando la Sala Superior decida la tesis prevaleciente, ello fijará jurisprudencia sin que afecte a la misma los pronunciamientos de los juicios en que se emitieron contradictoriamente.

Es importante hacer notar que la jurisprudencia que establezca la Sala Superior debe apegarse a la jurisprudencia que hayan formado los Tribunales del Poder Judicial de la Federación, por tanto, en congruencia con la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, indudablemente en materia interpretativa de las leyes, la jurisprudencia prevaleciente es la del Poder Judicial Federal.

También a partir de la existencia de los juicios que resuelve la Sala Superior de características especiales, según el ya explicado artículo 239 bis del Código Fiscal de la Federación, consti-

tuirá jurisprudencia la emisión de tres sentencias en el mismo sen tido y sin ninguna en contrario, sin embargo, esta situación no se rá eficaz en la práctica, toda vez que cuando uno de ellos sea re- suelto, ya no tendrá características especiales y la resolución tendrá el carácter de precedente.

4. Suspensión del acto

A) Idea general.

Un aspecto esencial del proceso administrativo es el relativo a las providencias precautorias o cautelares, que tampoco se encuentran reguladas de acuerdo con los lineamientos de la ciencia procesal moderna y los ordenamientos más avanzados, ya que en tér- minos generales, dichas providencias se limitan en nuestro dere- cho, a la suspensión de los actos de ejecución de las providencias administrativas, o sea que poseen un carácter predominantemente conservativo.

En el artículo 144 de la CFF, se regula la suspensión del pro- cedimiento de ejecución. Es la administración pública la que ha de acordar la suspensión de la ejecución siempre que se acredite que se ha garantizado el interés fiscal.

B) Requisitos.

Está legitimado para solicitar la suspensión, la parte que afecte al acto impugnado. Aunque el artículo 227 faculta a las autoridades fiscales para promover ante el Tribunal incidente, "en relación al otorgamiento de la suspensión cuando se ajuste a

la ley".

Unicamente será susceptibles de suspensión los actos que impongan una obligación de pago conforme al derecho tributario, por lo cual es una condición necesaria que se garantice el interés fiscal por medio de las formas que se preven en el artículo 141 del Código Fiscal de la Federación, salvo que en el procedimiento administrativo de ejecución se hubieren embargado bienes suficientes para garantizar el interés fiscal.

Requisito en el tiempo: El artículo 144 establece en su primer párrafo: No se ejecutarán los actos administrativos cuando se garantice el interés fiscal, satisfaciendo los requisitos legales. Tampoco se ejecutará el acto que determine un crédito fiscal hasta que venza el plazo de cuarenta y cinco días siguientes a la fecha en que surta efecto la notificación, siempre que el interesado manifieste a la autoridad ejecutora bajo protesta de decir verdad y dentro del mes siguiente a dicha fecha, que interpondrá recurso administrativo o juicio de nulidad y que garantizará el interés fiscal. Si a más tardar el vencimiento del citado plazo de cuarenta y cinco días, se acredita la impugnación y se garantiza el interés fiscal satisfaciendo los requisitos legales, se suspenderá el procedimiento administrativo de ejecución hasta que se haga la resolución definitiva que recaiga en el recurso o juicio.

C) Efecto de la suspensión.

Es el de privar de fuerza ejecutiva al acto impugnado, dejando las cosas en el estado en que se encontraban antes, en tanto no

se ha decidido el proceso.

Si en el momento de presentar los medios de defensa no se impugna en su totalidad el crédito, y quedaran otros créditos que no fueron impugnados éstos deberán pagarse con sus recargos correspondientes. Artículo 144, segundo párrafo del Código Fiscal de la Federación.

La extinción de la suspensión será por vía normal a través de la sentencia o bien por cualquier forma de terminación anormal, como son los casos de sobreseimiento.

Si se extingue por sentencia estimatoria, se extinguirá a sí mismo la garantía del mismo, caso igual en la satisfacción extraprocesal. Si se extingue por sentencia desestimatoria se hará efectiva la garantía con los recargos, gastos de ejecución e intereses devengados contra la garantía.

D) Incidente sobre la suspensión de la ejecución.

Corresponde el conocimiento del incidente de suspensión a la Sala del Tribunal que conozca del juicio que tuviese por objeto la suspensión del acto.

Requisitos:

El demandante podrá promover el incidente en el caso de que la autoridad ejecutora "niegue la suspensión, rechace la garantía o reinicie la ejecución" (artículo 227 del Código Fiscal de la Federación), o bien como lo establece el 144 del mismo ordenamiento en el caso de negativa o violación de la suspensión de la ejecu-

ción.

En sí el objeto que tiene el incidente es que el actuar del órgano administrativo, sea acorde con lo establecido en los preceptos del Código Fiscal.

E) Procedimiento.

Se inicia con la presentación del escrito, acompañado de la copia del documento en que se haga constar la garantía y copias de aquellos en que conste la iniciación del juicio (artículo 223 del Código Fiscal de la Federación). Una vez que se ha promovido el incidente se da traslado a la autoridad administrativa para que rinda un informe en plazo de tres días con apercibimiento de que si no suspende la ejecución o rinde el informe, no se refiere específicamente a los hechos, se tendrán por ciertos y se declarará fundado el incidente.

Hecho el informe por las autoridades o transcurrido el plazo de los tres días, se dictará resolución en plazo de cinco días.

Efectos de la suspensión.

Si se deja sin efecto la suspensión se continuará el procedimiento ejecutivo.

Si se considera procedente la Sala tiene facultades para lograr su efectividad imponiendo multa a funcionarios responsables del incumplimiento (artículo 228 del Código Fiscal de la Federación).

5. Los recursos procesales

Idea general.

Las resoluciones del Tribunal Fiscal de la Federación pueden ser atacadas en dos formas distintas: La primera por los recursos procesales regulados en el Código Fiscal en el cual a través de un proceso distinto al que se dicta se busca la impugnación, y la segunda a través del juicio de amparo directo.

En el capítulo X del Código Fiscal de la Federación, se regulan dos recursos procesales: El recurso de reclamación y el recurso de revisión en sus artículos 242 y 248 respectivamente.

A) Recurso de reclamación: Lo regula el artículo 242 del Código Fiscal de la Federación, y sus características son las siguientes:

Puede decirse, en términos generales, que es un recurso que procede ante la Sala Regional en contra de actos del magistrado instructor, siempre que éstos se refieran a desechamiento de la demanda, la contestación o las pruebas que decreten o nieguen el sobreseimiento del juicio a aquéllas que admitan o rechacen la intervención del coadyuvante o del tercero. El recurso de reclamación puede ser promovido tanto por el particular como por la autoridad y puede tener por objeto no sólo el oponerse a la admisión de la demanda, la contestación o las pruebas de la contraparte, sino también puede servir para lograr que la demanda o la prueba que fue desechada sea admitida.

En el recurso de reclamación se corre traslado a la contraparte por un término de cinco días para que exprese lo que a su derecho convenga y sin más trámite, se dará cuenta a la sala la que resolverá lo conducente. El magistrado que haya dictado el acuerdo

recurrido no podrá excusarse. La reclamación no procede respecto de los acuerdos por los que se prevenga al actor para que aclare, corrija o cumpla la demanda. Este recurso debe interponerse dentro de los cinco días siguientes a aquél en que surte sus efectos la notificación de la resolución que se pretende impugnar.

B) Antecedentes y desarrollo de la revisión fiscal.

Este medio de impugnación paralelo al juicio de amparo en materia administrativa tuvo su origen en el recurso de súplica establecido por el texto primitivo del artículo 101, fracción I de la Constitución Federal de 1917, que fue suprimido en la reforma constitucional de 1934 ya que al crearse el Tribunal Fiscal Federal en el año de 1936, las autoridades tributarias no podían acudir al juicio de amparo para impugnar sus fallos como lo hacían los particulares afectados, de acuerdo con el criterio de la jurisprudencia de la Suprema Corte de Justicia, lo que motivó que la Secretaría de Hacienda insistiese en su desigualdad procesal frente a los administrados y logró finalmente una nueva modificación a la fracción I del artículo 104 constitucional, en la que se estableció en el fondo la antigua súplica, pero calificada ahora de revisión fiscal, es decir limitada exclusivamente a la materia tributaria.

Después de un verdadero galimatías legislativo, desde el

Código Fiscal de 1967 en adelante se establecían dos tipos de revisiones: La primera ante la Sala Superior contra resoluciones de las Salas Regionales que decreten o nieguen sobreseimiento, y la segunda revisión contra resoluciones dictadas por la Sala Superior que decidan el proceso ante los tribunales colegiados de circuito.

Posteriormente, como consecuencia de las reformas constitucionales en materia de impartición de justicia publicadas durante 1987 que entraron en vigor el 15 de enero de 1988 y con la finalidad de regionalizar totalmente la impartición de la justicia fiscal, se suprime el recurso de revisión fiscal que estaba previsto en el artículo 250, ahora derogado y que se interponía en todos los casos ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

Ahora sólo prevalece el recurso de revisión, todavía exclusivo para la autoridad administrativa, que se interpondrá ante el Tribunal Colegiado de Circuito competente en la sede de la Sala Regional respectiva, dentro del mismo plazo de quince días siguientes a la notificación de la sentencia respectiva y que será promovido por la unidad administrativa encargada de la defensa jurídica de la autoridad administrativa, de manera que ya no se exige la intervención, para este efecto, del titular de la secretaría de estado o departamento administrativo, o del director o jefe de los organismos descentralizados.

En cuanto a las hipótesis de procedencia, destacan las siguientes particularidades:

Cuando es la cuantía la que se toma en cuenta, procederá cuan

do el negocio sea de importancia y trascendencia. Anteriormente, esta hipótesis sólo operaba en asuntos de cuantía indeterminada.

En estos casos de cuantía inferior o cuantía indeterminada, se introduce en el precepto una disposición que obliga al recurrente, es decir, a la autoridad administrativa, a razonar la circunstancia y trascendencia para efectos de la admisión del recurso, salvo tres casos específicos en materia de aportaciones de seguridad social, que se presume que tienen importancia y que son: Los asuntos que versen sobre la determinación de sujetos obligados, de conceptos que integran la base de cotización y del grado de riesgo de las empresas para los efectos del seguro de riesgos del trabajo. Cabe señalar que para los casos en que el recurrente debe razonar la importancia y trascendencia no se prevé sanción alguna para el caso de ausencia o insuficiencia del razonamiento.

La Secretaría de Hacienda y Crédito Público podrá interponer el recurso cuando el asunto afecte el interés fiscal de la federación y a su juicio tenga importancia, cualquiera que sea su monto, por tratarse de la interpretación de leyes o reglamentos, de las formalidades esenciales del procedimiento o por fijar el alcance de los elementos constitutivos de una contribución.

Este recurso procederá también contra las resoluciones o sentencias que dicte la Sala Superior cuando ejerza su facultad de atracción, prevista en el artículo 239 bis a que antes nos hemos referido y es de suponerse que en este caso, el Tribunal Colegiado, ante el que debe interponerse el recurso, será el competente

en la sede de dicha Sala Superior.

En los juicios que versen sobre resoluciones de las autoridades fiscales de las entidades federativas coordinadas en ingresos federales, el recurso sólo podrá ser interpuesto por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

De acuerdo con el artículo 249 y, desde luego, en caso de una sentencia parcialmente favorable y parcialmente desfavorable a las partes, si el particular interpuso amparo directo contra la misma resolución o sentencia impugnada mediante el recurso de revisión, el Tribunal Colegiado de Circuito que conozca del amparo resolverá el citado recurso, lo cual tendrá lugar en la misma sesión en que decida el amparo.

6. Efectos del proceso

A) Efectos jurídicos procesales.

Son dos principalmente: Los efectos declarativos y los efectos ejecutivos.

a) Efectos declarativos.

Los efectos declarativos o cosa juzgada, designan que ningún otro tribunal podrá dictar una nueva sentencia sobre el mismo asunto (artículo 202, fracción III, del Código Fiscal de la Federación).

Para que se den los efectos de cosa juzgada es necesario que se den los siguientes requisitos: Que la sentencia decida el fondo del asunto y que ésta sea firme, además se requiere que la sen-

tencia extienda sus efectos respecto de aquellos que fueron parte del proceso. El efecto principal de la cosa juzgada, es tratar de impedir un nuevo fallo, o eliminarlo si se llegara a producir.

b) Efectos ejecutivos.

Un problema muy complicado es el relativo al cumplimiento y a la ejecución de las sentencias pronunciadas por el citado tribunal en beneficio de los administrados, situación que no es exclusiva de nuestro sistema jurídico ya que preocupa a los tratadistas de numerosos países, en los cuales se considera también muy compleja la cuestión de exigir a la administración que se someta a las resoluciones pronunciadas por los órganos de jurisdicción administrativa.

Este problema es muy agudo tratándose del cumplimiento de las sentencias pronunciadas por el Tribunal Fiscal de la Federación, ya que no obstante la declaración expresa del artículo primero de facultades discrecionales de la Ley Orgánica en vigor (que reitera lo dispuesto por el anterior ordenamiento de 1967), en el sentido de qué dicho Tribunal está dotado de plena autonomía para dictar sus fallos, las disposiciones procesales de los Códigos Fiscales Federales no establecen un procedimiento de ejecución a través del cual pueda obligarse coactivamente a la autoridad a cumplir con los fallos favorables a los administrados y a pesar de que el artículo 230 del Código de 1967 consagraba la obligatoriedad de la sentencia de nulidad, ya que, con excepción de los casos en los cuales se limitaba el Tribunal a ordenar la reposición del procedi

miento o a reconocer la ineficiencia del acto cuando la autoridad hubiese demandado la anulación de una resolución favorable a un particular, debía indicar los términos conforme a los cuales la autoridad fiscal debía dictar una nueva resolución.

A su vez el Código Tributario de 1982, además de recoger esta última disposición en el sentido de que el Tribunal cuando declara la nulidad de la resolución impugnada para determinados efectos, debe precisar con claridad la forma y términos en que la autoridad demandada debe cumplir el fallo, salvo que se trate de facultades discrecionales, agrega que si la sentencia obliga a la autoridad a realizar un determinado acto o iniciar un procedimiento, este mandato deberá cumplirse en un plazo de cuatro meses (artículo 239, fracción III).

Por otra parte el artículo 239 Ter, establece las reglas del (recurso) de queja de incumplimiento de sentencias firmes en el cual el afectado podrá ocurrir en queja por una sola vez ante la Sala Regional que instruyó en primera instancia en el juicio en el que se dictó la sentencia, de acuerdo con las siguientes reglas:

- Procederá contra la indebida repetición de un acto o resolución anulado, así como cuando en el acto o resolución emitido para el cumplimiento de una sentencia se incurra en exceso o defecto en su cumplimiento. No procederá respecto de actos negativos de la autoridad administrativa.

- Se interpondrá por escrito ante el magistrado que actuó como instructor dentro de los quince días siguientes al día en que

surta sus efectos la notificación del acto o resolución que la provoca. En dicho escrito se expresarán las razones por las que se considera que hubo exceso o defectos en el cumplimiento de la sentencia o bien repetición de acto o resolución anulado.

El magistrado instructor pedirá un informe a la autoridad a quien se impute el incumplimiento de la sentencia, que deberá rendir dentro del plazo de cinco días en el que, en su caso, se justifica el acto o resolución que provocó la queja. Vencido el plazo, con el informe o sin él, el magistrado instructor dará cuenta a la Sala, la que resolverá dentro de cinco días.

- En caso de que haya repetición del acto anulado, la Sala hará la declaratoria correspondiente, dejando sin efectos el acto repetido y la notificará al funcionario responsable de la repetición, ordenándole que se abstenga de incurrir en nuevas repeticiones.

La resolución a que se refiere esta fracción se notificará también al superior del funcionario responsable, para que proceda jerárquicamente, y la Sala impondrá a éste una multa hasta de noventa veces el salario mínimo general diario vigente en el área geográfica correspondiente al Distrito Federal.

- Si la Sala resuelve que hubo exceso o defecto en el cumplimiento de la sentencia, dejara sin efectos el acto o resolución que provocó la queja y concederá al funcionario responsable veinte días para que dé el cumplimiento debido al fallo, señalando la forma y términos, precisados en la sentencia, conforme a los cuales

deberá cumplir.

- Durante el trámite de la queja se suspenderá el procedimiento administrativo de ejecución, si se solicita ante la oficina ejecutora y se garantiza el interés fiscal en los términos del artículo 144.

A quien promueva una queja frívola e improcedente, se le impondrá una multa hasta de noventa veces el salario mínimo general diario vigente en el área geográfica correspondiente al Distrito Federal.

B) Efectos jurídicos materiales.

a) Efectos directos.

Son los de anulación del acto. El Tribunal Fiscal de la Federación podrá, según el artículo 239, II y III, "declarar la nulidad de la resolución impugnada" y "declarar la nulidad de la resolución impugnada para determinados efectos".

El órgano administrativo será el encargado de dictar el acto administrativo que producirá el efecto de crear, modificar las relaciones jurídico administrativas o tributarias.

Por lo tanto las sentencias emitidas por el Tribunal Fiscal, no serán constitutivas pero se puede considerar de condena ya que impone la obligación al órgano administrativo del cumplimiento en los términos que marca la sentencia.

b) Efectos indirectos.

Reconocer la validez de la resolución impugnada (artículo 239,

fracción primera).

Responsabilidad de los titulares del órgano administrativo de que procede el acto.

C) Efectos económicos.

El artículo 201 del Código Fiscal establece: "En los juicios que se tramiten ante el Tribunal Fiscal de la Federación no habrá lugar a condenación en costas. Cada parta será responsable de sus propios gastos y los que originen las diligencias que promuevan".

De esta manera se opta por el sistema de que cada litigante pague sus costas.

N O T A S

1. Cfr., Fix Zamudio, Héctor, Introducción a la justicia administrativa, México, El Colegio Nacional, pp. 89-127.
2. Cfr., González Pérez, Jesús, La justicia administrativa en México, pp. 639-708.
3. Calva, Nicola, Código Fiscal de la Federación, Editorial Themis, 1989.
4. Nava Negrete, Derecho procesal administrativo, cit., pp. 311 y ss., Ed. Porrúa, México, 1963.
5. Azuela Güitrón, Mariano, El Tribunal Fiscal de la Federación, p. 101.
6. Cfr., Fix Zamudio, Héctor, Introducción al estudio del derecho tributario.
7. Heduan Virues, Dolores, Las funciones del Tribunal Fiscal de la Federación, México, 1961.
8. Nava Negrete, Alfonso, Derecho procesal administrativo, Ed. Porrúa, México, 1963.
9. Armienta, El proceso tributario en el derecho mexicano, México, 1979.
10. Dionisio, J. Raye, Derecho procesal fiscal, Editorial Themis, 1989.
11. Justicia administrativa, Colegio Nacional de Profesores e Investigadores de Derecho Fiscal y Finanzas Públicas, A.C., 1987.
12. Falla Viesca, Jacinto, Administración pública federal, Ed. Porrúa, 1979.
13. Fraga, Gabino, Derecho administrativo, 13a. edición, Ed. Porrúa, 1969.
14. Cfr., Heduan Virues, Dolores, Cuarta década del Tribunal Fiscal de la Federación, Ed. Academia Mexicana del Derecho Fiscal.

CAPITULO IV

EL TRIBUNAL DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO DEL DISTRITO FEDERAL

SUMARIO: 1. El Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal, A) Nociones generales; B) Organización y funcionamiento, a) Sala Superior, b) Presidente, c) Salas del Tribunal; C) Personal del Tribunal de lo Contencioso Administrativo; 2. Requisitos procesales, A) Nociones generales; B) Requisitos subjetivos, a) Requisitos referentes al órgano jurisdiccional, b) Requisitos referentes a las partes; C) Requisitos objetivos, a) Actos impugnables, b) Pretensión de las partes, c) Requisitos de la actividad; 3. Procedimiento, A) La demanda; B) Trámite de admisión; C) Contestación de la demanda; D) Pruebas; E) La audiencia; F) Terminación, a) Terminación normal, b) Terminación anormal, c) Terminación del proceso por hechos que impiden su continuación; 4. Suspensión del acto impugnado, A) Nociones generales; B) Procedimiento; C) Extinción de la suspensión; 5. Los recursos procesales, A) Recurso de reclamación; B) Recursos de revisión; C) Revisión por contradicción de resoluciones o violación de jurisprudencia; 6. Efectos del proceso, A) Efectos declarativos; B) Efectos ejecutivos; C) Efectos jurídicos materiales; D) Efectos económicos.

1. El Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal

A) Nociones generales.

El 25 de febrero de 1971 empieza una nueva etapa en la justicia administrativa en México con la creación del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal, con esto se da un paso de enorme importancia para el mantenimiento de un régimen de legalidad. La naturaleza jurídica del Tribunal lo define como

./...

un tribunal administrativo, es decir que no forma parte del Poder Judicial, pero es un órgano jurisdiccional por lo cual tiene fallos e independencia de cualquier autoridad administrativa, y es un tribunal con plena jurisdicción, por lo cual puede hacer cumplir sus determinaciones imponiendo desde amonestaciones hasta pedir auxilio de las fuerzas públicas. Así lo establece el artículo 29 de su Ley Orgánica (LTCDF).

B) Organización y funcionamiento.

Hay que hacer una distinción entre los órganos que están organizados por magistrados que tienen funciones jurisdiccionales de aquellos que ejercen funciones para impartir una tutela de jurisdicción efectiva, los primeros son los siguientes:

a) Sala Superior.

El Tribunal de lo Contencioso Administrativo se compone de una Sala Superior integrada por cinco magistrados, y por tres salas de tres magistrados cada una.

Al Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal le corresponderá: Decidir sobre las contradicciones que surjan entre las salas, conocer y resolver el recurso de revisión que las autoridades interpongan contra resoluciones que pronuncien las salas así como el recurso de reclamación, conocer los objetivos que formulen las partes del juicio cuando el magistrado instructor no formule proyectos de sentencia en el plazo establecido por la ley (artículo 19, fracciones F. IX, X de la LTCDF).

b) Presidente.

Será designado por el pleno entre sus miembros por un plazo de un año pudiendo ser reelegido, tendrá competencia en regimen interno de personal y sancionador, el presidente será quien dirija debates, turne demandas y tramite los asuntos del pleno del Tribunal hasta ponerlos en estado de resolución, y remitirlos al magistrado que haya designado por turno (artículo 20 LTCDF).

c) Salas del tribunal.

Están integradas por tres magistrados numerarios cada una y supernumerarios en el caso de que fuese necesario, su competencia es propiamente jurisdiccional, y para llegar a adoptar resoluciones requiere de la presencia de todos sus miembros. Así lo marca el artículo 2° de su Ley Orgánica.

C) Personal del Tribunal de lo Contencioso Administrativo.

Los magistrados con jurisdicción contenciosa administrativa serán nombrados por el Presidente de la República, a propuesta del Jefe del Departamento del Distrito Federal con aprobación de la Asamblea de Representantes del Distrito Federal. Los magistrados deberán acreditar ser mexicanos por nacimiento, con más de 25 años de edad para las salas y 30 para la Sala Superior, ser licenciados en derecho, con notoria buena conducta, no haber sido condenados por delito intencional con más de un año.

Una vez nombrados gozarán de inamovilidad al igual que los magistrados del Tribunal Superior de Justicia de los distritos y de los territorios federales, con el fin de tener un adecuado ejer

cicio de la función jurisdiccional. Existen circunstancias por las cuales los magistrados deben abstenerse del conocimiento de un negocio, y ya que en el Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal los magistrados no pueden ser recusables, éstos deberán excusarse de intervenir si concurrieren en alguna de las circunstancias establecidas en el artículo 46 de la Ley, que son las siguientes: Parentezco del magistrado con alguna de las partes, amistad con alguna de las partes, relación de dependencia con alguna de las partes, el tener algún interés personal en el asunto, el ser parte en un juicio similar pendiente de resolución. El presidente del Tribunal resolverá de plano la excusa de un magistrado, en caso de que existiere divergencia de criterio en los otros magistrados al conocer las razones del primero; el magistrado que no se excuse teniendo impedimento incurrirá en responsabilidad.

2. Requisitos procesales

A) Nociones generales.

Los requisitos del proceso administrativo son aquellos por los cuales el órgano jurisdiccional va a examinar en cuanto al fondo de la pretensión y de esta manera podrá dar la conformidad respecto de lo que el ordenamiento jurídico establece, de lo contrario deberá declarar la inadmisibilidad o lo que es lo mismo, la improcedencia (artículo 71 LTCDF).

La LTCDF en el artículo 53, fracción III, establece un término para la subsanación de los defectos procesales que es de cinco

días, el Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal deberá subsanar de oficio los defectos que se presenten, por lo cual en el caso de que se desechara la demanda se entiende que el defecto no ha sido subsanable. Una vez admitida la demanda, si se llegar a dar alguna causa de improcedencia, las partes podrán alegar esto en la audiencia; así se declara la improcedencia no por medio de una sentencia sino por un acto.

B) Requisitos subjetivos.

a) Requisitos referentes al órgano jurisdiccional.

El Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal solo tiene jurisdicción para conocer de las controversias de carácter administrativo que se susciten entre el Departamento del Distrito Federal como autoridad local, y los particulares, conforme lo establece el artículo 1° de LTCDF, asimismo la ley atribuye competencia a las salas para conocer de los juicios que se prueba ante el Tribunal, y el Pleno atribuye la potestad de régimen interno y de gobierno. Así lo marca el artículo 19, fracciones IX, X y XI, y en forma externa no tiene problemas por ser un Tribunal único.

b) Requisitos referentes a las partes.

Es necesario que la persona física o jurídica tenga capacidad para comparecer en juicio o que lo haga a través de representante legal, asimismo es indispensable que la persona se vea afectada en sus intereses jurídicos, de lo contrario será improcedente. Se consideran partes demandadas según lo establece el artículo

lo 32 de LTCDF; el Departamento del Distrito Federal representado por el jefe de éste mismo; delegados, directores generales, a cuya área de competencia corresponda la resolución o acto administrativo impugnado o su ejecución, el particular o quien llegue a favorecer la resolución cuya nulidad pidan las autoridades administrativas; el tercero perjudicado, cuyos intereses pueden verse afectados por la resolución del Tribunal.

Los servicios del personal del tribunal serán en forma gratuita, así como los servicios del defensor de oficio.

C) Requisitos objetivos.

a) Actos impugnables.

Se presupone en forma indispensable la existencia de un acto administrativo, el plazo para la presentación de la demanda está en base a la referencia de dicho acto, y la sentencia por consecuencia deberá expresar "los actos por cuya validez se reconozcan y cuya nulidad se declare"; y asimismo el artículo 21 de LTCDF establece "Que los actos deben de ser definitivos es decir aquellos que ponen fin al procedimiento decidiendo la cuestión planteada". Por otro lado la ley en su artículo 28 marca que el carácter optativo de poder agotar la vía administrativa interponiendo los recursos que el mismo ordenamiento prevé, o el intentar el juicio ante el tribunal. El artículo 71, fracción X, establece que el acto ha de ser revisado de oficio y asimismo establece la ley que el acto no se haya consentido expresa o tácitamente. Otro requisito es que el acto ya haya producido sus efectos, como lo es la

cosa juzgada o el efecto de la litis pendencia, así lo marca el artículo 71, fracción IV, de este ordenamiento; existen otros efectos con ciertas peculiaridades como son el caso de lo establecido en las fracciones V y XI del artículo 71 que son los actos irreparables, y cuando deja de existir el acto materia del mismo.

b) Pretensión de las partes.

La pretensión es el acto de una parte dirigido al órgano jurisdiccional que constituye el objeto del proceso, los requisitos de la demanda se refieren a la pretensión que se deduce en la descripción de los hechos y de ser posible el fundamento del derecho, de esta manera los particulares pueden fundar su petición administrativa y la administración sus fallos anulatorios (artículo 50, LTCDF). Para que la pretensión sea admisible, se requiere que no se hubiere presentado con anterioridad una pretensión igual, si se diera este caso el tribunal deberá declarar la inadmisibilidad.

Según el trámite en que se encuentre la pretensión ya formulada existen tres posibilidades: La primera que la pretensión se hubiese formulado en vía de recurso administrativo, aunque esto propiamente no es una pretensión sino una petición ya que se enuncia o se realiza ante el mismo órgano administrativo que emitió el acto; la segunda se considera que será el juicio improcedente, contra actos que sean materia de otro juicio contencioso administrativo que se encuentre pendiente de resolución, promovido por el mismo actor contra las mismas autoridades y por el propio acto

administrativo aunque las violaciones reclamadas sean diversas, y la tercera es que una vez que la sentencia queda firma producirá los efectos de cosa juzgada, por lo tanto no será admisible una nueva pretensión contra el mismo asunto.

c) Requisitos de la actividad.

Los actos procesales se realizan en el local del Tribunal Contencioso Administrativo del Distrito Federal, salvo aquellos que por su naturaleza exijan que se desarrollen en otros lugares como es el caso de la prueba de reconocimiento judicial; el plazo para iniciar el procedimiento administrativo será de quince días a partir de la notificación del acto tratándose de particulares, en el caso de que el proceso lo inicie la administración pública el plazo será de cinco años, salvo que la resolución haya originado efecto de tracto sucesivo lo cual podrá demandar la nulidad en cualquier época.

3. Procedimiento

A) La demanda.

La demanda es el acto por medio del cual se pide al tribunal que inicie el proceso sobre una pretensión determinada, y es de esta manera como se manifiesta el ejercicio de la acción. La demanda debe cumplir con los requisitos establecidos en el artículo 50 de LTCDF que son los siguientes: Nombre y domicilio del actor y en su caso quien proceda su nombre, autoridad, autoridades o partes demandadas, nombre del tercero perjudicado en caso de que

lo hubiere; asimismo la demanda deberá expresar y contener la resolución o acto administrativo impugnado, la fecha en que se tuvo conocimiento del acto, pretensión que se deduce, descripción de los hechos, fundamento de derecho, las pruebas que el actor ofrezca. Será en la demanda donde se señalen las pruebas en las cuales se tiene el interés para que sean practicadas y de esta forma se lleguen a acreditar los hechos. La demanda se formalizará por escrito y en español.

Una vez que se ha presentado la demanda, se dan diferentes efectos que son principalmente en dos sentidos: El primero es que se le da fuerza ejecutiva del proceso al menos que se pida la suspensión la cual se tramita en un proceso especial, y el segundo efecto es el de la litispendencia por lo cual el objeto queda delimitado y no podrá alterarse, por lo tanto no podrá iniciarse un nuevo proceso sobre el mismo objeto ya que éste está siendo conocido por un órgano jurisdiccional, de tal manera hay mismo sujeto objeto y actividad.

B) Trámite de admisión.

Una vez que se ha presentado la demanda, dentro de las 24 horas siguientes a este efecto, el presidente del tribunal la turnará a la sala que corresponda en la cual su presidente decidirá sobre la admisión o inadmisión de la misma (artículos 52 y 53 LTCDF). La inadmisión de la demanda se puede dar por los siguientes motivos: Cuando se considere que el acto impugnado se dictó de acuerdo con la jurisprudencia establecida en la Suprema Corte de Justi-

cia o del propio Tribunal, o que exista motivo manifiesto indudable de improcedencia. En caso de que la demanda se considere obscura o irregular, en esto una vez que se le ha prevenido al actor para que la subsane y no lo hiciera en un plazo de cinco días, no se admite la demanda se dará por concluido el procedimiento y en contra de este acto de desechamiento será admisible el recurso de reclamación.

Cuando se dicta el auto de admisión de la demanda que ha cumplido con todos los requisitos, se emplazará a las demás partes para su contestación, se citará para audiencia a juicio (artículo 54 LTCDF), y posteriormente se pasará el expediente al magistrado que corresponda a fin de que se continúe su instrucción hasta la audiencia.

C) Contestación de la demanda.

El artículo 54 de la Ley, establece que una vez que se ha admitido la demanda el presidente de la sala mandará emplazar a las partes para que la contesten.

La demanda deberá dirigirse a la sala que conozca del proceso, y estarán legitimadas para su contestación todas las partes exceptuándose el demandante así como el tercero perjudicado, en el escrito de contestación las partes harán referencia a los puntos controvertidos, citarán los fundamentos legales que consideren aplicables y las pruebas que consideren pertinentes, se tendrá un plazo de diez días para la contestación de la demanda y en caso de que no se llegare a contestarla dentro de este plazo se

considerará la preclusión correspondiente considerando por lo tanto confesados los hechos, es decir tomados como ciertos salvo prueba en contrario.

D) Pruebas.

La Ley Orgánica del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal no contiene un precepto concreto sobre la valorización de pruebas, pero en su artículo 24 establece que a falta de disposición expresa, se aplicará lo dispuesto por el Código de Procedimientos Civiles para el Distrito Federal (el cual también sigue, y con mayor rigidez, el sistema de prueba legal), y en materia fiscal se consideran supletorios la Ley de Hacienda del Distrito Federal y el invocado Código Fiscal Federal, el artículo 65 de la LTECDF nos dice a la letra: "Podrán acordarse de oficio, el desahogo de las pruebas que se estimen conducentes para la mejor decisión del asunto notificado oportunamente a las partes a fin de que pueda intervenir si así conviniere a sus intereses, solo serán admitidas las pruebas referentes a los hechos dudosos o controvertidos". Las pruebas se practicarán en la audiencia en la cual se citarán a los litigantes, peritos y las personas que deban intervenir (artículos 73 y 74 LTECDF), existen pruebas que por su naturaleza no podrán ser llevadas durante la audiencia como lo es el caso del reconocimiento judicial o la inspección ocular, las pruebas serán propuestas en los escritos de demanda excepto las pruebas supervinientes, las cuales serán ofrecidas en el momento que aparezcan y durante la audiencia respectiva, asimismo no serán admitidas aquellas pruebas que el actor de-

debió haber rendido en el procedimiento administrativo.

En este juicio ante el Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal son admitidas toda clase de pruebas exceptuando la confesional y las contrarias a la moral y al derecho (artículo 64 LTCDF).

E) La audiencia.

El artículo 73 de la ley establece que en la audiencia se practicarán las pruebas, se oirán los alegatos de las respectivas partes y se dictará la sentencia, asimismo será llevada a cabo en día y la hora señalada para tal efecto (artículo 71 LTCDF).

El presidente de la sala hará la citación para la audiencia en el acuerdo de admisión o contestación de la demanda y será llevado este día salvo que fuere apalzada, llegado el día de la audiencia se requiere la presencia de los magistrados de la sala, de las partes de los litigantes, peritos, testigos y demás personas que lo integren, si por alguna razón alguna de éstas no asistiere a la audiencia no será suspendida; una vez cumplido lo anterior serán practicadas las pruebas, de acuerdo a lo establecido en la ley y concluida su recepción las partes podrán formar los alegatos, y se darán los puntos resolutivos y la sala resolverá en la misma audiencia, salvo el caso de que exista un número grande de constancias en cuyo caso el fallo se podrá reservar a un plazo no mayor de diez días.

F) Terminación.

a) La sentencia.

Es el modo de terminación normal por medio del cual el órgano jurisdiccional examina la cuestión de fondo, el artículo 22 de la ley del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal, no obstante su competencia más amplia, sólo contempla la sentencia de nulidad por influencia del Código Fiscal Federal, de manera que dicho precepto considera como causas de nulidad: La incompetencia de la autoridad, el incumplimiento u omisión de las formalidades legales, violación de la ley o por no haberse aplicado la debida y la arbitrariedad, desproporción, desigualdad, injusticia manifiesta o cualquier otra causa similar.

La sentencia deberá cumplir con los siguientes requisitos según lo establecen los artículos 74 y 78 LTCDF; se pronunciará por unanimidad o por mayoría de votos, debe ser en forma clara, precisa y congruente, debe ser dictada en la audiencia una vez que se han oído los alegatos de las partes salvo la reserva del fallo definitivo; será publicada y notificada de acuerdo a lo establecido en el artículo 24 del Código Federal de Procedimientos Civiles.

Será admitido contra las sentencias del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal el recurso de revisión establecido en el artículo 87 de la LTCDF, y el proceso de amparo, la sentencia del Tribunal en Pleno constituirán jurisprudencia siempre y cuando queden sustentadas cinco ejecutorias.

b) Terminación anormal del proceso, o lo que nuestra doctrina denomina sobreseimiento.

El sobreseimiento es la conclusión del procedimiento por una

resolución en la cual se declara que existe un obstáculo o impedimento para entrar a conocer el asunto, se puede agrupar o clasificar en tres formas distintas:

a') La terminación del proceso por actividad de las partes, que se puede dar:

Por parte del demandante: El desistimiento que es el acto por el cual el actor renuncia a la pretensión a toda y cada una de sus partes. El procedimiento para la terminación por desistimiento se da por medio de un escrito del demandante por el cual se da a conocer al órgano jurisdiccional la voluntad de renunciar a la pretensión, no es necesario que se corra traslado del escrito a las partes y se dará un auto de la Sala dando por terminado el proceso.

Por parte del demandado: El allanamiento y satisfacción extraprocesal; el allanarse es el conformarse con la pretensión y la satisfacción de la pretensión en vía administrativa accediendo a lo que pretendía el demandante quedando de tal forma sin objeto el proceso y así lo único que debe hacerse es dar conocimiento al órgano jurisdiccional para que éste declare por terminado el proceso.

b') La terminación del proceso por inactividad de las partes:

Da lugar a la perención del proceso, es decir se da la caducidad de la instancia quedando paralizado el proceso durante cierto tiempo que fija la ley por causas imputables al demandante.

La Ley del LTCDF no marca en forma expresa la caducidad de la instancia por lo cual se está a lo dispuesto en el CFPC en su artículo 24 como norma supletoria.

c) Terminación del proceso por hechos que impiden su continuación.

Se da por los siguientes motivos: Extinción de las partes, ya sea por muerte en el caso de que no se puedan llegar a transferir los derechos por las obligaciones a los herederos o causahabientes, cuando la muerte del demandante priva la razón de ser del proceso, y por reforma legislativa.

4. Suspensión del acto impugnado

A) Nociones generales.

La suspensión del acto, es la medida cautelar consistente en privar de eficacia ejecutiva al acto impugnado en un proceso administrativo durante la tramitación de éste, el fundamento de la privación de la ejecutividad es la difícil reparación del daño y los efectos irreparables que puede tener el afectado. Se decide a través de un proceso calificado de principal y los efectos del principal no privan de autonomía a éste.

B) Procedimiento.

La medida precautoria de la suspensión de la ejecución de los actos y resoluciones reclamadas se solicita en cualquier tiempo ante el presidente de la sala respectiva del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal, dicha providen-

cia, en principio, solo posee efectos estrictamente conservativos, en cuanto debe "mantener las cosas en el estado en que se encuentran en tanto no se pronuncie sentencia", y además inspirándose en disposiciones similares de la Ley de Amparo, no se otorga dicha medida si se sigue perjuicio a un evidente interés social, se contravienen disposiciones de orden público o se deja sin materia el juicio. Por otra parte, la medida precautoria será revocada por la sala respectiva si varían las condiciones en las cuales se otorgó, y tratándose de créditos fiscales debe garantizarse el interés tributario (artículos 57 a 59 de la Ley del citado Tribunal Distrital).

Sin embargo, a través de las reformas a la citada Ley del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal por Decreto de 27 de diciembre de 1978, se atenuó el concepto rígido de la suspensión y se adicionó un párrafo al artículo 58 de este ordenamiento, según el cual: "Cuando los actos materia de impugnación hubieren sido ejecutados y afecten a los particulares de escasos recursos económicos, impidiendo el ejercicio de su única actividad personal de subsistencia y entretanto se pronuncie la resolución que corresponda, las salas podrán dictar las medidas cautelares que estimen pertinentes para preservar el medio de subsistencia del quejoso".

C) Extinción de la suspensión.

El artículo 58 establece que la suspensión se extinguirá por terminación normal del proceso, por sentencia firme o por modo de

terminación anormal del mismo y por dejarse sin efecto por auto de la sala que conozca el proceso.

5. Los recursos procesales

Dictada una resolución por el órgano jurisdiccional caben dos posibilidades; la primera es que sea impugnada a través de los supuestos extablecidos en la propia ley, que son los recursos procesales, y la segunda que se impugne a través del juicio de amparo. Ante el Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal son admitidos tres tipos de recursos que son: El recurso de reclamación, el recurso de revisión y el recurso de revisión en caso de contradicción de resoluciones y violación de jurisprudencia.

A) Recurso de reclamación.

El recurso de reclamación se define por las características siguientes: Es una impugnación que se realiza ante el órgano distinto que dictó la resolución impugnada; se impugna ante el Pleno si la resolución procede de una sala y si la resolución es del presidente del Tribunal o de una sala al Pleno respectivamente. Solo se admite contra providencias y acuerdos de trámite de los presidentes o magistrados y contra las resoluciones de las salas en los supuestos previstos en Ley.

B) Requisitos.

a) Competencia.

La competencia para conocer el recurso corresponde si se im-

pugna un acuerdo del presidente de una de las salas o de un magistrado, a la sala correspondiente; si se impugna un acuerdo de una sala del Pleno lo establecido en el artículo 19; si se impugna un acto del presidente del tribunal al propio tribunal.

Las partes legitimadas serán aquellas a quien afecte la resolución recurrida.

b) Actos impugnados.

Son los que concurren en las circunstancias siguientes: Que hubiesen sido dictados por el presidente del tribunal, por el presidente de cualquiera de las salas o por un magistrado; se admite en algunos supuestos contra acuerdo de las salas (artículos 61 y 75 LTCDF); que sean providencias o acuerdos en trámite.

El plazo para su interposición del recurso es de tres días a partir del siguiente a la notificación (artículos 84 y 38 LTCDF).

c) Procedimiento.

El recurso será interpuesto por escrito ante la sala o el tribunal; en éste se expresará los agravios, es decir se dará a conocer aquello que se considera que modificará el orden jurídico y se pedirá su restablecimiento.

En la audiencia se dará vista a las demás partes por un plazo común de tres días para que expongan lo que a su derecho convenga, transcurrido el plazo a las partes se dictará la resolución la cual será dada por el pleno según sea el caso.

La resolución del recurso de reclamación es susceptible de

ESTA TESIS NO DEBE
SALIR DE LA BIBLIOTECA

impugnar a través del amparo en los casos en que exista violación a las garantías constitucionales.

B) Recurso de revisión interpuesto por las autoridades.

a) Idea general.

"El recurso de revisión será interpuesto por las autoridades contra resoluciones del Tribunal que decreten o denieguen el sobresimiento y contra las que pongan fin a juicio".

b) Requisitos procesales.

La competencia está atribuida al Pleno, el recurso de revisión solo puede ser interpuesto por las autoridades del Departamento del Distrito Federal, por medio del jefe del Departamento o por quien legalmente lo represente, al ser admitido el recurso se correrá traslado a las demás partes para que expongan lo que a su derecho convenga y se requiere como requisito fundamental que sea un asunto que tenga importancia y trascendencia. El plazo para la interposición del recurso es de diez días contados a partir del siguiente a la notificación.

c) Procedimiento.

El recurso se interpone en forma escrita firmado por el jefe del Departamento del Distrito Federal o por su representante, en el recurso se manifestarán las violaciones al orden jurídico y se acompañarán de las copias para las partes, al momento de la admisión del recurso se nombrará un magistrado ponente y se dará traslado a las demás partes por un plazo de tres días para que expon-

gan lo que a su derecho convenga; una vez transcurrido el plazo se formulará el proyecto de resolución que se somete al tribunal en pleno. La resolución puede tener las siguientes características o efectos: Si la impugnada había acordado el sobreseimiento su renovación determinará la necesidad de que se continúe el proceso por todos sus trámites; si por el contrario la impugnada hubiese denegado el sobreseimiento la estimación del recurso y la renovación de la recurrida dará lugar a la terminación del proceso y a la anulación de todas las actuaciones del tribunal posteriores al auto denegado el sobreseimiento; si se hubiese impugnado a la sentencia que puso fin al proceso podrán producirse todos los efectos legales propios del proceso.

C) Revisión por contradicción de resoluciones o violación de jurisprudencia.

Este recurso se funda en los motivos siguientes:

Violación de jurisprudencia (artículos 88 y 89 LFCTDF), esto es que cuando existe una violación de jurisprudencia dada por una resolución de las salas se interpondrá ante el tribunal en pleno, contradicción de resoluciones; es necesario que exista entre una y otra resoluciones impugnadas, la que se invoque con fundamento de la revisión esté idéntica en cuanto a sujeto, objeto y fundamento. El procedimiento del recurso de revisión en estos dos casos será conocido por el tribunal en pleno en un plazo de tres días a partir de que surta efectos la notificación.

6. Efectos del proceso

A) Efectos declarativos.

La sentencia dictada por el Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal, produce efectos en sentido declarativo y en sentido ejecutivo. El efecto declarativo es el que produce la cosa juzgada, es decir el medio por el cual ningún otro órgano jurisdiccional puede dictar un nuevo fallo por el mismo asunto. Para que este efecto se de es necesario que la sentencia decida el fondo del asunto y que además se trate de una sentencia firme, esto es que no admite recurso ordinario o extraordinario en su contra.

Existe en el Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal la posibilidad de interponer el recurso de revisión, por lo cual la sentencia no será firme hasta que no haya transcurrido el plazo para su interposición; en el caso de que se hubiere interpuesto algún recurso la sentencia no quedará firme hasta que no se resuelva dicho recurso; en caso de que sí se hubiere interpuesto juicio de amparo se privará de efectos a la sentencia si se acuerda la suspensión del acto.

B) Efectos ejecutivos.

La Ley Orgánica de TCADF en su capítulo XI, regula el cumplimiento de los fallos favorables a los magistrados, y que se integra por un solo artículo, el 82, el cual regula procedimiento de ejecución forzosa inspirada en sus aspectos esenciales, el establecido en la ley de amparo, a través de un incidente contradictorio

promovido por conducto de la queja del afectado con el incumplimiento, y en caso necesario se traduce en requerimientos a las autoridades superiores hasta llegar al Presidente de la República, en su calidad de titular del Gobierno del Distrito Federal, si bien estos requerimientos previstos también en la legislación de amparo, no han producido resultados satisfactorios en la práctica.

Consideramos que el instrumento que puede dar mejores resultados, de acuerdo con el propio artículo 82, es el que se otorga al pleno del tribunal distrital a instancia de la sala respectiva (la que puede imponer previamente una multa), para conminar a la autoridad renuente pero sin perjuicio de que se reitere cuantas veces sea necesario la multa impuesta, la que por su monto reducido en ésta época de inflación acelerada sería conveniente incrementar sustancialmente hasta configurar una presión económica suficientemente vigorosa para obligar a la autoridad respectiva a cumplir con el fallo correspondiente.

C) Efectos jurídicos materiales.

La anulación del acto el artículo 81 establece: "De ser fundada la demanda las sentencias dejarán sin efecto el acto impugnado, de esta manera un acto que antes existía y producía sus efectos normales deja de existir, por lo cual las autoridades responsables quedan obligadas a restituir u otorgar al actor el goce de sus derechos en los términos de la sentencia, de esta manera el órgano administrativo deberá modificar las relaciones jurídico administrativas, podría llegarse a pedir la responsabilidad adminis

trativa o incluso patrimonial del funcionario responsable".

D) Efectos económicos.

El artículo 30 de la LTCDF dispone que los juicios que sean tramitados ante este tribunal no drán lugar a la condonación de costas, y añade que cada parte será responsable de sus propios gastos; aclarando el punto anterior nos referimos a que cada parte será responsable de sus honorarios defensores y de las personas extrañas que tengan que colaborar en el juicio, tal es el caso de peritos y testigos.

N O T A S

1. Cfr., Fix Zamudio, Héctor, Introducción a la justicia administrativa, México, 198 , pp. 93, 95, 100, 105, 109.
2. González Pérez, Jesús, La justicia administrativa en México, México, Edit. Porrúa, 19 , 375-450.
3. Cfr., Fix Zamudio, Héctor, Organización de los tribunales administrativos, El Colegio Nacional, México, pp. 108.
4. Cfr., Vásquez Galván, Armando y García Silva, Agustín, El Tribunal Contencioso Administrativo del Distrito Federal, México, 1977.
5. González Pérez, Comentarios a la ley de jurisdicción contenciosa adminisstrativa, Madrid, 1978.
6. Nava Negrete, Grandeza y decadencia del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal, México, 1978.

CAPITULO V

EL AMPARO ADMINISTRATIVO

SUMARIO: 1. Nociones generales; 2. Amparo indirecto; 3. Requisitos procesales, A) Idea general; B) Requisitos subjetivos; C) Requisitos objetivos; D) Requisitos de la actividad; 4. Procedimiento, A) Iniciación; B) Desarrollo; C) Terminación; 5. Suspensión del acto, A) Nociones generales; B) Requisitos; C) Procedimiento; D) Efectos. 6. Recursos, A) Los recursos procesales; B) Recursos de revisión; C) Recurso de queja; 7. Efectos del proceso, A) Efectos jurídico procesales; B) Efectos jurídico materiales; C) Efectos económicos. 8. Amparo directo; 9. Requisitos procesales; 10. Procedimiento, A) Iniciación; B) Requisitos; C) Desarrollo; D) Terminación; 11. Suspensión del acto, A) Nociones generales; B) Requisitos; C) Procedimiento; D) Efectos; 12. Recursos, A) Recursos procesales; B) Recurso de revisión; C) Recurso de queja; D) Recurso de reclamación; 13. Efectos del proceso, a) Efectos jurídicos procesales; B) Efectos jurídico materiales; C) Efectos económicos.

1. Nociones generales

Nuestra Carta Magna en su artículo 103 somete a los tribunales de la Federación a resolver "toda controversia que se suscite por leyes o actos de autoridad federal que violen las garantías individuales", así como las que se susciten "por leyes o autos de autoridad federal que vulneren o restrinjan la soberanía de los Estados" y "por leyes o autos de autoridades que invada la esfera de la autoridad federal".

De esta manera nuestra Constitución contempla además de los

conflictos entre la Federación y los Estados los conflictos que puedan suscitarse por la violación de las garantías individuales ya sea que procedan de un acto de autoridad o de una ley. De las distintas funciones que tiene el juicio de amparo únicamente nos interesa aquí como control jurisdiccional de la administración pública en cuanto actúa como tal, es decir sujeta a derecho administrativo, esto puede ser en dos formas: La primera el amparo como sustituto del proceso administrativo; el artículo 103 constitucional y el primero de la ley de amparo establecen que son objeto de amparo las controversias que se susciten por actos de autoridad que violen las garantías individuales, por lo cual el amparo se interpondrá contra todo tipo de actos administrativos que lesionen los intereses y derechos mediante una ampliación de las garantías individuales (Amparo indirecto y biinstancial), y el amparo como recurso procesal contra sentencias dictadas por los órganos jurisdiccionales administrativos (amparo directo o uniinstancial).

2. Amparo indirecto

El ámbito de aplicación del amparo administrativo biinstancial está en función a la existencia de un proceso administrativo, así pues en la medida en que se instauran procesos administrativos se reduce el ámbito del amparo biinstancial por lo cual en las materias que extienda su jurisdicción el Tribunal Fiscal y en los estados en donde se encuentren instaurados tribunales en materia contenciosa administrativa o fiscal, no existe sentido

para acudir al amparo biinstancial de esta manera ha quedado reducido a materias cuyo conocimiento no esté atribuido a un Tribunal Contencioso Administrativo o Fiscal salvo que el recurso de amparo contra las sentencias que pongan fin al proceso administrativo fiscal.

No deja de ser sorprendente que en un sistema como es el nuestro, eminentemente de tradición judicialista, se haya criticado tanto el amparo como sistema de justicia administrativa, si bien se puede decir que hubo una gran influencia del maestro Carrillo Flores con su obra titulada "La defensa jurídica de los particulares frente a la Administración", en 1939, en la cual se ponía de manifiesto la diferencia del amparo como medio de impugnación de los actos de la Administración Pública.

Ante la insuficiencia del amparo siempre se ha planteado en México el problema de estructurar un sistema eficaz de justicia administrativa y como única opción han aparecido los Tribunales Contencioso Administrativo y Fiscal de la Federación por lo cual la creación de un Tribunal Administrativo Federal no es una posibilidad legal sino un inaplazable satisfactor, además ahora previsto por la Constitución. Ahora bien, con esto no se quiere decir que ésta sea la única solución para la implantación de un sistema eficaz de justicia administrativa, pues dada la tradición judicialista mexicana el amparo podía y todavía puede intentarse partiendo de esta institución con las especialidades necesarias para estructurar el sistema.

El amparo indirecto está regulado por las normas generales del juicio de amparo (artículos 114 a 117 LA, y supletoriamente por CFPC, artículo 2° LA).

3. Requisitos procesales

A) Idea general.

Para que el órgano jurisdiccional pueda examinar el fondo de un asunto es necesario que concurren una serie de circunstancias que van a formar los requisitos o presupuestos procesales, y en caso de que éstos no se den se declararía la inadmisibilidad de la pretensión, es decir la improcedencia (artículo 23 LA).

Los requisitos procesales no son requisitos de la demanda si no son los requisitos de admisibilidad del proceso, ofrecen los siguientes aspectos: El órgano jurisdiccional debe de oficio verificar que se cumpla con todos los requisitos previos antes de analizar el fondo del asunto; los requisitos han de darse en un trámite en que ha de deducirse la pretensión y así verificar si concurren éstos. En caso de alguna irregularidad la ley de amparo en su artículo 146 permite la subsanación de algún error u omisión en el cual el juez dará un plazo de tres días para la aclaración correspondiente, artículo 146 (LA), último párrafo, establece que: En los supuestos de irregularidad en el escrito de la demanda, omisión de alguno de los requisitos que debe cumplir no expresión con precisión del acto impugnado o no haberse exhibido las copias respectivas, el juez "mandará prevenir al promovente que llene los requisitos omitidos, haga las aclaraciones que

corresponda o presente las copias" en el plazo de tres días. En caso de que fuese insubsanable la falta de algún requisito, el órgano jurisdiccional declarará de plano la improcedencia (artículo 145 LA); si el defecto fuera insubsanable se actuará de acuerdo a lo establecido en el artículo 146 y si no hubiere la improcedencia la demanda será admitida.

B) Requisitos subjetivos.

a) Órgano jurisdiccional.

El primer requisito es el que el órgano jurisdiccional tenga competencia para el conocimiento del asunto, es decir "que sea una controversia que se suscite por actos de autoridad que violen las garantías individuales" (artículo 103 constitucional). El juez de distrito será el competente para conocer el amparo ad ministrativo de acuerdo donde tenga sede el órgano que dictó la resolución reclamada (artículo 114 LA). Si esta no refiere ejecución material, si la requiere aquel en cuya jurisdicción deba tener ejecución, trate de ejecutarse, se ejecute o se haya ejecutado el acto. Si se hubiese comenzado a ejecutar en el Distrito Federal y sigue ejecutándose en otro, será competente cualquiera de los dos jueces (artículo 36 LA). De esta manera si se plantea ante un órgano jurisdiccional que no tenga competencia se deberá declarar la inadmisibilidad (artículos 48 a 56 LA), si algún juez incurre en algún impedimento deberá manifestarlo como lo establece el artículo 66 LA.

b) Requisito de las partes.

Es requisito de admisibilidad la capacidad procesal del demandante. Son partes en el amparo aquellos quienes se ven afectados en sus intereses jurídicos; si lo promoviera persona distinta se declarará la inadmisibilidad. Se encuentra legitimada también como parte la autoridad o autoridades responsables; entendemos por autoridad responsable la que dicta u ordena, ejecuta o trata de ejecutar el acto reclamado. Se le reconoce legitimación al Ministerio Público Federal para intervenir en los recursos que la ley señala, asimismo el tercero perjudicado.

La parte legitimada podrá comparecer por sí o por su representante y podrá seguirse por el agravado, representante legal o defensores (artículo 4° LA).

C) Requisitos objetivos.

a) Actos impugnables.

Para que el acto sea impugnable es necesario que se dirija frente a un acto de un órgano o entidad pública, que el acto sea definitivo, es decir que no sea posible su revisión al margen del proceso o bien de oficio, o en virtud del recurso; que el acto no se hubiese consumado de modo irreparable o hubieren cesado todos los efectos (artículo 73, fracciones LX, X, XIV, XVI y XVII LA); que no se hubiese consentido el acto (artículo 73, fracciones XI y XII LA).

b) Pretensión procesal.

- El quejoso podrá pretender frente a la lesión de sus garantías (artículo 80 LA): Si fuese positivo la restitución en el pleno goce de la garantía individual violada, restableciendo las cosas al estado que guardaban antes de la violación; si el acto fuese negativo, que se obligue al orden público responsable a que obre en el sentido de respetar la garantía individual de que se trate y a cumplir por su parte lo que la misma garantía exija, procederá a la acumulación de pretensiones en los supuestos que regule el artículo 57 LA.

- Que no se hubiese formulado una pretensión idéntica con anterioridad (artículo 73, fracción III LA).

- Que la pretensión aun no se hubiese sido resuelta por sentencia firme, estando en tramitación el proceso en que se hubiese formulado. Estamos ante un supuesto de litispendencia, y la nueva pretensión será inadmisibile. Que en el proceso anterior hubiese recaído sentencia firme estaremos frente a un supuesto de cosa juzgada (artículo 73, fracción IV, LA).

D) Requisitos de la actividad.

a) Lugar.

La demanda debe presentarse en el lugar que tenga su sede el juez de distrito competente, la Ley de Amparo permite que se presente por correo y por mensajes telegráficos (artículos 23, 25 y 118 LA).

b) Tiempo.

Dentro de los términos que marca la ley, si no fuese así se hará improcedente (artículo 73, fracción XII LA).

Regla general, artículo 21 LA. Es el plazo de quince días que se contarán desde el día siguiente a aquél en que haya surtido efecto la notificación al quejoso de la resolución o acuerdo, o aquel que se haya tenido conocimiento de ellos o de su ejecución, o bien en que hubiese manifestado tener conocimiento de ellos. Unicamente se computan los plazos en días hábiles.

Regla especial. Es la inexistencia de plazo en el cual la demanda podrá interponerse en cualquier tiempo contra los actos que imputen peligro de privación de la vida, ataques a la libertad personal, deportación, destierro o cualquiera de los actos prohibidos por el artículo 22 de la Constitución, o la incorporación forzosa al servicio del ejército o armada nacionales (artículo 22, fracción II, LA). En estos casos podrá promoverse "En cualquier día y a cualquier hora del día o de la noche" (artículo 23 LA).

En el amparo en materia agraria, el plazo será de treinta días "cuando el juicio de amparo se promueva contra actos que causen perjuicio a los derechos individuales de ejidatarios o comuneros, sin afectar los derechos y el régimen jurídico del núcleo de población a que pertenezcan" (artículo 218 LA).

La demanda podrá interponerse en cualquier momento cuando el amparo se promueva contra actos que tengan o puedan tener como efecto privar total o parcialmente, en forma temporal o definiti-

va, de la propiedad, posesión o disfrute de sus derechos agrarios a un núcleo de población sujeto al régimen de ejidad o comunal (artículo 217 LA).

c) Forma.

La demanda en la que se formula la pretensión se hará en lengua española (artículo 272 CFPC), por escrito, con los requisitos que establece el artículo 116 LA; ahora bien, la ley permite que se formule por comparecencia (artículo 121 LA), y por mensaje telegráfico en los supuestos que no admitan demora, debiendo cumplir los requisitos generales como si se formulara por escrito y ratificarlo el peticionario dentro de los tres días siguientes (artículo 118 LA).

4. Procedimiento

A) Iniciación.

La demanda: Es el acto por medio del cual mediante un escrito pide al órgano jurisdiccional se inicie el proceso formulando su pretensión y solicitando una actuación del amparo jurisdiccional frente a la administración pública con el fin de que cesen los agravios cometidos (artículos 116 a 121 LA).

a) Requisitos.

Los requisitos de la demanda respecto de los sujetos son: Que se dirija al juez competente, el nombre y domicilio del demandante y de quien promueva en su nombre (artículo 116, fracción I, LA); el nombre y domicilio del tercero perjudicado (artículo 116,

fracción II, LA) si existiere; la autoridad o autoridades responsables (artículo 116, fracción III, LA).

b) Respecto objetivos.

Que son los inherentes a las pretensiones y son los siguientes: Expresar el acto frente a quien se dirige a la pretensión, (artículo 116, fracción IV, LA); expresar con claridad y precisión lo que se pide, alegar el fundamento de la pretensión en cuanto a hechos y fundamentos de derechos (artículo 116, fracciones IV y V); manifestar bajo protesta de decir verdad cuáles son los hechos o abstenciones que le constan y que constituyen antecedentes del acto reclamado o fundamento de violación; los preceptos constitucionales que contengan las garantías individuales que el demandante estime violadas, así como el concepto o conceptos de las violaciones.

c) Forma.

La demanda se presentará en el lugar donde tenga sede el órgano jurisdiccional, se hará por escrito, en español, acompañado de las copias para los órganos responsables, tercero perjudicado si lo hubiere, ministerio público y dos para el incidente de suspensión si se pidiere y no tuviere que concederse de plano (artículo 120 LA).

d) Efectos de la demanda.

a') Admisión de la demanda.

Dentro de las veinticuatro horas siguientes a la presenta-

ción de la demanda el juez competente examinará a fin ver de si es o no admitida la demanda. La demanda no podrá ser admitida cuando incurra en causales de inadmisibilidad y este defecto no sea subsanable, y si existiere un defecto subsanable en este caso, el juez dictará un auto para que se cumpla con los requisitos omitidos expresando las irregularidades o deficiencias para que sean subsanables en un plazo de tres días.

Si no se llegara a subsanar el juez tendrá por no interpuesta la demanda cuando se trate de derechos patrimoniales, en otros casos se dará traslado al ministerio público para que exponga lo que a su derecho convenga y sobre esto será admitida o desechada la demanda en otras veinticuatro horas. Si la demanda es admitida pasará al trámite siguiente y producirá sus efectos.

b') Efectos jurídicos procesales.

Son los siguientes: La litispendencia, quedando delimitada la competencia referente al organismo jurisdiccional; el objeto del proceso queda delimitado y sólo podría ampliarse dentro de los términos establecidos en la ley, y su efecto fundamental que es el que no pueda inculcarse un nuevo proceso sobre el mismo objeto; la iniciación del proceso no produce efectos de suspensión a menos de que el juez de oficio o a petición de parte agraviada.

B) Desarrollo.

a) Traslado de la demanda, los terceros interesados y las autoridades responsables.

En el mismo auto en que se admita la demanda se acorda-

rá (artículo 147 LA):

- Señalar día y hora para la celebración de la audiencia, solicitar el informe con justificación de la autoridad responsable con remisión de copia de la demanda si no se hubiere enviado al pedir el informe previo en el incidente de suspensión, y que se entregue copia de la demanda al tercero perjudicado.

b) Informe de la autoridad responsable.

La autoridad responsable tendrá un plazo de cinco días para presentar el informe en el cual justifique su actuación. Este informe tendrá el valor como si fuera una alegación de la parte, por lo cual el juez no deberá de tomar en cuenta para la sentencia. El juez podrá dar una prórroga para la presentación del informe de diez días (artículo 149). En el caso de que la autoridad responsable no presente el informe, se tendrá por ciertos los actos y la carga de la prueba será para el demandante (artículo 149).

c) Audiencia.

Se llevará a cabo el día y la hora señalada, en el lugar que tenga sede el juez de distrito, salvo que el juez pida un aplazamiento (artículo 144).

Una vez abierta la audiencia se recibirán las pruebas, los alegatos por escrito y si lo hubiere, el procedimiento del ministerio público (artículo 155). Serán admisibles toda clase de pruebas salvo las que vayan contra la moral y el derecho; éstas se ofrecerán y rendirán en la audiencia salvo la documental que pue-

de presentarse con autoridad. La prueba testimonial y personal debe anunciarse cinco días hábiles antes de que se lleve a cabo la audiencia.

C) Terminación.

a) Terminación normal.

El modo de terminación normal del amparo es a través de la sentencia, la cual establece si se está de acuerdo al ordenamiento jurídico o no se está de acuerdo. En el amparo existen diferentes tipos de sentencias como son las sentencias que no entran al fondo, que son las que declaran si se concurre en alguna causa de improcedencia y las sentencias en cuanto al fondo, que puede ser la desestimatoria que es la que deniega el amparo porque el acto está conforme al ordenamiento jurídico, por lo cual la pretensión del quejoso no tiene fundamento y la estimatoria, que es la que concede el amparo, ya que el acto no va de acuerdo al ordenamiento jurídico.

b) Terminación anormal.

El artículo 74 de la Ley de Amparo establece el sobreseimiento, o modos de terminación anormal del proceso, el cual lo podemos dividir de la siguiente manera:

a') Por actividad de las partes.

Por parte del demandante. La renuncia, que es un acto jurídico extraprocesal, y el desistimiento, que es la renuncia de la pretensión procesal, el cual debe ser en forma expresa y definitiva, así lo establece el artículo 74 de la Ley de Amparo.

Por parte del demandado: El allanamiento, que es el acto por medio del cual se abandona la oposición a la pretensión.

La satisfacción extraprocesal de la pretensión: Que es el adoptar la medida necesaria para que termine la violación y se restablezca la situación anterior.

En el proceso de amparo el allanamiento se dá cuando la autoridad responsable reconoce la existencia de una violación, y la satisfacción de la pretensión sea una causa de sobreseimiento al quedar sin objeto el proceso (artículo 74, fracción IV).

b') Por inactividad de las partes.

Se da la paralización del proceso por "causas del demandante" que producirá la caducidad de la instancia o perención del proceso (artículo 74, fracción V).

c') Terminación del proceso por hechos que impidan su continuación.

Extinción de las partes: La muerte del demandante no extingue el proceso a menos que sea la única persona que afecte la garantía reclamada (artículo 74, fracción III). En caso de fallecimiento el representante continuará su desempeño (artículo 15 LA).

Separación del objeto del proceso: Artículo 74, fracción IV. En el caso de darse antes de iniciarse el proceso será una de las causas de improcedencia. Si el acto existe antes de iniciarse el proceso y luego desaparece, ésto es una satisfacción extraprocesal.

5. Suspensión del acto

A) Nociones generales.

a) Concepto y clases.

La medida cautelar característica es la suspensión de la ejecución del acto, por medio de la cual se priva al acto sujeto de derecho público, de su eficacia ejecutiva durante el tiempo en que dura el proceso. Con ésto se trata de armonizar esa prerrogativa de ejecutividad con la garantía de los ciudadanos.

La Ley de Amparo distingue tres tipos de suspensión: La primera es la suspensión de oficio, que es la que el juez dicta de plano en el auto de admisión de la demanda (artículo 123 LA); la segunda es la suspensión ordinaria, que se acuerda a instancia de parte (artículo 124 LA), y por último la suspensión provisional, que opera durante el tiempo en que el juez dicta las suspensiones ordinarias para que no se lleguen a causar perjuicios irreparables y así las cosas queden en el estado que guardaban (artículo 130 LA), hasta que la autoridad resuelva sobre la suspensión ordinaria.

b) Naturaleza jurídica.

Es un proceso que se lleva a cabo mediante un proceso especial sumario, calificado de incidental en forma autónoma del proceso principal.

B) Requisitos.

La suspensión debe cumplir con los siguientes requisitos:

Se tramita ante el mismo órgano jurisdiccional que conozca del principal, debe de solicitarse por la parte agraviada al menos que proceda de oficio; sólo serán susceptibles de suspensión aquellos actos delimitados en la demanda. La petición de la suspensión se funda en la difícil reparación de los daños y perjuicios que causan al agraviado con la ejecución del acto, la cual debe acreditar el demandado; que no se siga perjuicio al interés social y no se contravengan disposiciones de orden público; que el acto no hubiese sido suspendido.

C) Procedimiento.

a) Petición de suspensión e informe previo.

Lo normal es que la suspensión se pida al empezar el proceso aunque en ocasiones se realiza en otro momento, pues el riesgo puede producirse posteriormente. La suspensión podrá pedirse en el escrito de demanda o bien en un escrito independiente, ya sea en uno u en otro deberán formularse las alegaciones en que fundamenten la pretensión, cumpliendo los requisitos marcados en la ley y asimismo deberá aportarse la prueba documental.

Una vez que se ha promovido la suspensión, el juez de distrito pedirá el informe previo a la autoridad responsable que lo rendirá dentro de las veinticuatro horas siguientes (artículo 131 LA). El informe previo expresará si son o no ciertos los hechos que se le imputan a la autoridad responsable, determinar la existencia del acto reclamado y alegar las razones sobre la procedencia o improcedencia de la suspensión, (artículo 132 LA).

En el caso de que la autoridad no presente el informe se tendrá como cierto el acto que estima como violatorio a las garantías individuales, y la autoridad incurrirá en responsabilidad disciplinaria.

b) La audiencia.

Celebración de la audiencia: Será dentro de las setenta y dos horas siguientes a la presentación de la petición de la suspensión en la fecha y hora que señale el auto inicial, las pruebas que pueden llevarse a cabo en la audiencia son la inspección ocular ofrecida por las partes, y la testifical, de acuerdo a lo establecido en el artículo 17 LA. En esta audiencia se presentarán los alegatos del quejoso, del tercero perjudicado y del ministerio público, en caso que los hiciera. La resolución a la suspensión la dará el juez en la misma audiencia en dos formas: Decretando sin materia el incidente, o concediendo o denegando la suspensión.

El juez en la resolución manifestará si debe otorgarse garantía para los posibles daños y perjuicios que puedan derivarse de la suspensión, y realizar el depósito requerido ya sea en los supuestos de los artículos 135 y 136 de la Ley de Amparo.

D) Efectos.

a) Efectos jurídicos procesales.

Contra la resolución por la que se concede o niega la suspensión, es admisible el recurso de revisión, pero la interposición de éste no afecta a que surta sus efectos la suspensión.

El auto que decide sobre la suspensión puede ser dejado sin efecto o modificado. El fundamento de esto radica en la misma naturaleza de la institución ya que la suspensión tiene sentido en tanto se den las circunstancias determinantes de los perjuicios de difícil reparación, siempre que no sea en contra del interés social o del orden público.

Para la ejecución y cumplimiento del auto de suspensión se observan las disposiciones sobre ejecución de sentencias establecidas en el artículo 143 LA.

El artículo 95, fracción II, LA, admite el recurso de queja contra las autoridades responsables por exceso o por defecto en la ejecución del auto en el que se hubiese concedido la suspensión definitiva.

b) Efectos jurídicos materiales.

a') La suspensión de la ejecución.

El auto accediendo a la suspensión de la ejecución produce que la eficacia del acto objeto de la impugnación queda en suspensión, así la ejecutividad queda inoperante en tanto se mantenga la suspensión.

b') Garantía para responder por los daños.

En caso de que existiere posibilidad de que se dieran daños y perjuicios, se pedirá que el quejoso otorgue garantía bastante para reparar el daño e indemnizar los perjuicios que aquella cause, el juez de distrito fijará el monto de la garantía y de la

contragarantía, (artículos 126 y 128 LA).

En el caso de que la suspensión verse sobre créditos fiscales será necesario el depósito de la cantidad de que se cobre, salvo que la cantidad exceda la posibilidad del quejoso, en este caso se pide que el depósito sea en Nacional Financiera, S.A., o en una Sociedad Nacional de Crédito que señale o ante la autoridad.

c) Ambito de eficacia de la suspensión.

El ámbito de eficacia de la suspensión depende del contenido de su efecto, esto es que si el afectado es solo el demandante, los efectos se desplegarán sobre él ahora, pero si son varios los destinatarios afectados, a todos. La suspensión despliega sus efectos desde la suspensión provisional, la definitiva continuará los efectos de aquella o bien desde que se otorga la garantía.

d) Extinción de la suspensión.

La extinción de la suspensión se da por sentencia estimatoria si la situación mantenida por la suspensión devendra definitiva, y por sentencia desestimatoria en la cual se levantará la suspensión entrando en juego el incidente para determinar los perjuicios ocasionados.

Efectos de la extinción: Son por haberse terminado el proceso principal será la indemnización de daños y perjuicios. Si se quedara sin efecto la suspensión porque el tercero perjudicado hubiere presentado contragarantía, éste responderá de los perjuicios ocasionados por la ejecución del acto hasta la senten-

cia.

6. Recursos

A) Los recursos procesales.

a) Idea general.

Una vez que se ha dictado una resolución existen dos posibilidades: Una de ellas que sea inatacable y por lo cual no puede ser anulada, y la otra que sea susceptible de impugnación en forma inmediata, es decir a través de un recurso. La impugnación da lugar a un proceso distinto aunque la doctrina niega esta categoría de proceso y dice que en sí el recurso es una nueva instancia, lo que es innegable es que el objeto es diferente ya que la pretensión será desde una nueva perspectiva, ya que no podrá referirse a las mismas cuestiones planteadas en el proceso anterior.

b) Clases de recursos.

La Ley de Amparo regula en su artículo 82 los siguientes recursos: Recurso de revisión, artículo 83, fracciones I, II, III y IV; el recurso de queja, artículo 95 de LA; el recurso de reclamación, artículo 103 LA. En el amparo administrativo contra las resoluciones de los jueces de distrito sólo serán admisibles la revisión y la queja.

B) Recurso de revisión.

El recurso de revisión se regula en los artículos 83 al 94 de la LA; el maestro Fix-Zamudio nos dice que el recurso de revisión constituye más una apelación que un recurso en sí, por lo

tanto se puede decir que es un recurso ordinario.

a) Requisitos personales.

a') Requisitos de admisión.

El presidente del tribunal competente será quien admita o rechace el recurso de revisión, una vez que califique si concurren los requisitos procesales establecidos en el artículo 90 de la LA.

b') Competencia.

Son competentes los tribunales colegiados de circuito para conocer del recurso de revisión contra sentencias pronunciadas en audiencia constitucional por los jueces de distrito, que hubiesen recaído en un amparo administrativo en el que la autoridad responsable sea federal. Salvo que la Suprema Corte de Justicia ejerza su derecho de atracción.

c') Estan legitimadas para interponer el recurso de revisión:

Las partes a quienes suponga un perjuicio la resolución impugnada, las autoridades responsables (artículo 87 LA), el ministerio público (existe jurisprudencia que niega esta facultad).

b) Requisitos objetivos.

El artículo 83 LA enumera los casos en que es admisible el recurso de revisión, de tal manera dispone que se admita contra resoluciones que desechen o tengan por no interpuesta la demanda; contra resoluciones dictadas sobre la suspensión del acto impugnado, contra autos de sobreseimiento y resolución que tenga por desisti-

do el quejoso y contra sentencias dictadas en audiencia constitucional, ésta última se dice que es la más importante ya que permite la modificación, revocación o confirmación de las sentencias pronunciadas en los amparos indirectos.

c) Procedimiento.

a') Interposición.

Se interpondrá por escrito ante el órgano competente por conducto del juez de distrito en un plazo de 10 días contados a partir del día siguiente en que surta sus efectos la notificación. En este escrito se expresarán los agravios que causa la sentencia o resolución que se impugna, cuando la cuantía del negocio es la que determina la competencia será necesario dar los datos para su determinación.

Al escrito se le acompañarán las copias necesarias tanto para el expediente como para las partes. El juez dentro de las veinticuatro horas siguientes a su interposición, remitirá al órgano competente para que este resuelva el recurso (artículo 87 LA) original del escrito interposición, expediente original en el supuesto del artículo 83, fracción II LA. En el mismo plazo de veinticuatro horas se remitirá copia al ministerio público federal.

b') Trámite de admisión.

El presidente del tribunal colegiado será quien decida si el recurso es admitido o rechazado, posteriormente se seguirá lo dispuesto en el artículo 90 de la LA. Tanto lo establecido en los

artículos 182, 183 y 185 al 191 de la misma ley, solo se admitirán las pruebas que hubiere conocido el juez que conoció del amparo a excepción de pruebas que completen las ya realizadas en el amparo y cuando existiendo orden de aprehensión el juez que conoció del asunto no hubiere tenido la posibilidad de revisar la legalidad del acto.

c') Resolución.

En el supuesto de que el órgano jurisdiccional competente entrara a conocer del fondo por no darse ningún motivo de inadmisibilidad o imprecendencia y estimara fundado el recurso de revisión, el contenido de la resolución variará según los supuestos siguientes:

- Si la resolución impugnada hubiere desechado o tenido por no interpuesta la demanda de amparo (supuesto de la fracción I del artículo 83 LA) se ordenará que se admita la demanda y que siga el procedimiento ante el juez de distrito.

- Si se impugnó una resolución sobre suspensión (supuesto de la fracción II del artículo 83 LA), dependerá del contenido de la misma.

- Si el objeto del recurso de revisión fue un auto de sobreseimiento, el órgano jurisdiccional que conozca del recurso de revisión revocará la resolución recurrida y podrá entrar a conocer del fondo del asunto para pronunciar la sentencia que corresponda, concediendo o denegando el amparo (artículo 91, fracción III LA).

- Si el recurso se interpuso contra una sentencia revocará la recurrida y acordará reponer el procedimiento, si se hubiesen violado normas esenciales del procedimiento como no haber sido oída alguna de las partes o incurrido en alguna omisión que hubiese dejado sin defensa al recurrente o pudiese influir en la sentencia (artículo 9L IV LA).

d) Efectos.

Serán los propios de la resolución estimatoria del recurso de revisión que se han examinado en el apartado anterior.

C) Recurso de queja.

a) Idea general.

Se puede decir que el recurso de queja no es siempre un recurso procesal ya que no va en contra de resoluciones judiciales, sino en contra de actos de órganos de distinta naturaleza; en los casos en que se impugne una resolución judicial se toma como un recurso extraordinario.

b) Requisitos procesales.

a') Competencia.

El recurso de queja se interpone (artículo 95 de la LA) contra resoluciones judiciales en los siguientes términos:

- En los supuestos de las fracciones I, VI y X del artículo 95. El recurso de queja se interpondrá directamente ante el tribunal colegiado de circuito.

- En los supuestos de las fracciones V y VII se interpondrán

directamente ante el tribunal colegiado de circuito, según que el conocimiento del amparo o de la revisión haya correspondido a éste o a aquella.

- En el supuesto de la fracción XI la queja deberá interponerse ante el juez de distrito, resolviendo el tribunal colegiado de circuito.

b') Partes.

Están legitimadas aquellas partes a quienes perjudique la resolución u objeto del recurso.

c') Requisitos objetivos.

Limitándonos a los supuestos en que el objeto de la impugnación es una resolución judicial, lo supuesto en que según el artículo 91 LA, el recurso de queja es procedente, y son los siguientes:

- Actos que admiten demandas notoriamente improcedentes.
- Resoluciones dictadas respecto de las quejas interpuestas conforme al artículo 98 LA.
- Resoluciones que por su naturaleza grave puedan causar daño o perjuicio no reparable. La fracción VI la admite en dos supuestos: El primero contra resoluciones dictadas durante la terminación del juicio de amparo o incidente de suspensión cuando no se admita contra ellas expresamente el recurso de revisión, conforme el artículo 83 LA, o que por su naturaleza trascendental y grave pueda causar daño o perjuicio alguno de las partes no repara-

ble en la sentencia definitiva; y el segundo supuesto se dá contra las resoluciones dictadas después del fallo del juicio de amparo.

- Resoluciones definitivas dictadas en incidente de reclamación de daños y perjuicios (artículo 129 LA).

- Resoluciones relativas al cumplimiento de las ejecutorias mediante el pago de daños y perjuicios (fracción X, artículo 9T LA).

- Resoluciones que concedan o denieguen la suspensión provisional (fracción XI, artículo 9T LA).

Plazo para la interposición: El plazo varía según la resolución impugnada y la causa en que se funde (artículo 95 LA).

En los casos de las fracciones I, V, VI, VII y X del artículo 95, cinco días (artículo 97 F, fracción I LA).

En el caso de la fracción XI, veinticuatro horas (artículo 97 LA).

c) Procedimiento.

El recurso se presenta ante el órgano jurisdiccional competente, salvo en el caso de la fracción XI del artículo 95 de LA, en el cual se presenta ante el juez de distrito para que éste lo envíe al tribunal colegiado de circuito.

En el escrito deben manifestarse las causas en que se funde, marcando la fracción que corresponde al artículo 99, acompañando las copias necesarias para las autoridades contra quien se

promueve y para cada una de las partes.

En el caso del párrafo IV del artículo 99 LA, se establece un procedimiento sumario en el cual el juez de distrito remite el escrito de interposición al tribunal colegiado de circuito, el cual dicta la resolución dentro de las veinticuatro horas siguientes.

En los demás casos el procedimiento será de la forma siguiente: Se da traslado del recurso a la autoridad responsable en un plazo de tres días para que presente el informe con justificación, y en caso de no hacerlo se tendrá la presunción de que son ciertos los hechos que se le imputan e incluso se podrá imponer multa a la autoridad.

Transcurrido el plazo de rendición del informe justificado por la autoridad responsable, se le dará vista al ministerio público por el mismo tiempo; en el recurso de queja no se preve audiencia de las partes, lo que se establece según el artículo 99 de la LA. Es que transcurrido el plazo concedido al ministerio público se dictará sentencia en un plazo de diez días.

Efectos: Serán de acuerdo a la naturaleza de la resolución impugnada.

7. Efectos del proceso de amparo administrativo

A) Efectos jurídicos procesales.

Una vez dictada la sentencia se producen en dos sentidos los efectos, en una forma declarativa y en una forma ejecutiva.

a) Efectos declarativos.

Es decir efecto de cosa juzgada, ésto es que ningún otro órgano jurisdiccional puede dictar una nueva sentencia, por lo cual si se intentara llevar a cabo un nuevo juicio de amparo sería improcedente (artículo 73, fracción IV LA). Para que se den los efectos de cosa juzgada se requiere que concurran las siguientes causas:

- Que la sentencia decida el fondo del asunto ya sea en forma estimatoria o desestimatoria, y que la sentencia sea firme, es decir que no admita ya recurso ordinario en contra. Si existe interposición de recurso no se dará el efecto de firmeza en tanto no se resuelva. Una vez firme la sentencia desplegará sus efectos dentro de los límites establecidos en el ordenamiento jurídico que son:

- Según el principio de relatividad que la sentencia o lo que en nuestro país se conoce como la fórmula Otero (artículos 107 constitucional, fracción II y 76 de la LA). La sentencia sólo produce efecto respecto de quien obtuvo el amparo, es decir sólo afectará a las partes en el juicio por lo cual nunca será (erga Omnes), y la sentencia estimatoria o desestimatoria sólo puede ser de acuerdo al objeto que se haya planteado.

b) Efectos ejecutivos.

a') Eficacia ejecutiva de la sentencia.

Se puede decir que es el tema de mayor importancia en la justicia administrativa, aquí encontramos varios supuestos: El

primero cuando la sentencia es desestimatoria, esto es que se confirma el acto impugnado, por lo cual la situación jurídica será la misma derivada del acto y en el supuesto de que se hubiera suspendido a que se produzcan todos los efectos. El segundo cuando la sentencia es estimatoria no habrá en este caso problema cuando ha existido suspensión del acto, pues en efecto será que se deje en forma definitiva. El problema grave se nos presenta cuando la sentencia ha sido estimatoria pero no se da la suspensión de la ejecución, es aquí cuando el órgano jurisdiccional deberá disponer de los medios necesarios para hacer válido su fallo en forma definitiva y restablecer la situación jurídica transgredida.

b') Ejecución voluntaria.

Se remita a la autoridad responsable para que ésta cumpla el fallo y se le expidiera el informe sobre su cumplimiento. El plazo para la ejecución voluntaria es de veinticuatro horas en un principio.

La ejecución forzosa procederá cuando en dicho plazo (artículo 150 LA) no quedare cumplida la sentencia si la naturaleza del acto lo permite; si la naturaleza del acto no permitiera el cumplimiento de dicho plazo que transcurra el mismo y no se encontrase en vías de ejecución.

c) Ejecución forzosa.

Las medidas que se pueden tomar en este caso son las siguientes:

- Requerimiento a la autoridad responsable y al superior jerárquico (artículo 105 LA).

- Remisión del expediente a la Suprema Corte de Justicia, artículo 107, fracción XVI Constitucional.

- Ejecución forzosa por el juez de distrito, para que la autoridad responsable cumpla el fallo, si éste no se cumpliera se seguirá lo establecido en el artículo 111 de la ley de amparo, que establece dos supuestos.

- Que pueda cumplirse la sentencia sin que sea necesario dictar un nuevo acto o sin la actuación de la autoridad y que pueda cumplirse sin la actuación de la autoridad.

- Sustitución de la presentación por la indemnización en caso de que el afectado estime que es mejor para sus intereses, se solicitará al juez de distrito quien será el encargado de su resolución.

- En caso de actos que contravengan la sentencia se estará a lo establecido en el artículo 109 de la ley de amparo. El procedimiento que se establece es el siguiente:

- Denuncia al mismo órgano que conoció del proceso de amparo.

- Traslado para alegaciones por plazo de cinco días a las autoridades responsables y a los terceros si los hubiere. Resolución dentro de los quince días siguientes. Si estimase que ha existido repetición, se remitirá de inmediato el expediente a la

Suprema Corte de Justicia de la Nación.

- Si la resolución estimara que no ha existido repetición y las partes no estuviesen conformes podrán instar la remisión a la Suprema Corte dentro de los cinco días siguientes a la notificación.

- La Suprema Corte resolverá lo procedente.

B) Efectos jurídico materiales.

a) Idea general.

En la pretensión deducida en el amparo siempre se pide al órgano jurisdiccional restituir al agraviado el pleno goce de la garantía violada, lo que busca la sentencia definitiva que se dió en el juicio constitucional, concediendo el amparo, es volver las cosas al estado en que tenían antes de la violación de garantías, notificando el acto reclinado y los efectos que de él se deriven.

La eficacia jurídico material produce efectos en forma directa y en forma indirecta.

b) Efectos directos.

El primer efecto que busca la sentencia es la anulación del acto en el proceso de amparo, por como está configurado no parece que de la sentencia dictada en el mismo se busque crear, modificar, o extinguir una relación jurídico material, ya que lo que se busca a través del juicio de amparo es hacer efectivo un derecho fundamental.

c) Efectos indirectos.

Al dictarse la sentencia declarativa, da firmeza a las relaciones jurídicas, pues al desestimarse la pretensión, queda confirmado el acto objeto de impugnación, y otro efecto indirecto de la sentencia es la responsabilidad en que puede incurrir el titular del órgano judicial que la dicte.

C) Efectos económicos.

El artículo 17 constitucional establece que el servicio de los tribunales será gratuito, quedando en consecuencia prohibido las costas judiciales.

Ahora bien, el artículo 31 sanciona los supuestos en los cuales se plantea sin motivo una demanda de amparo, por lo cual existe una imposición de multa.

8. Amparo directo

Es un medio por el cual se impugnan las resoluciones dictadas por tribunales con jurisdicción contenciosa administrativa o tributaria. Es un proceso distinto al administrativo ya que por este medio se busca la depuración de resultados que el mismo tribunal administrativo emitió. Si se quisiera asimilar el amparo a alguno de los recursos que tiene el derecho procesal habría que referirse a la casación y no a la apelación. En sí uno y otro procesos son distintos ya que su objeto lo es, pues uno se refiere a constitucionalidad y otro aspecto administrativo o tributario.

Si las garantías constitucionales son violadas en un proceso administrativo el único medio de protección que se tiene contra estos atentados es el juicio de amparo; la doctrina nos da tres razones por las cuales podemos acudir al juicio de amparo de esta forma:

- Se considera que los órganos jurisdiccionales encuadrados en el poder judicial ofrecen mayores garantías, por esto se tiene la última posibilidad de acudir a estos para controlar la actuación de aquellos.

- El arraigo que tiene el amparo en nuestro sistema.

- La garantía consagrada en el artículo catorce constitucional, que establece que la sentencia deberá ser conforme a la letra o la interpretación jurídica de la ley, por lo cual si al dictarse la sentencia el órgano administrativo no la dictase conforme a la letra de la ley, se estará incurriendo en una violación por lo cual se podrá acudir al amparo. (Destacando en la doctrina en forma análoga a la casación).

Se aplican las normas establecidas en el juicio de amparo directo (artículos 150 a 151 LA), en lo que en ellas no se previene se establecen las normas generales sobre juicio de amparo y a falta de disposición expresa se estará al código federal de procedimientos civiles, así lo establece el artículo 2° de la ley de amparo.

9. Requisitos procesales

A) Idea general.

Para que el órgano jurisdiccional entre al análisis del fondo de una pretensión deben darse ciertas circunstancias que exige la ley, de lo contrario se declararía inadmisibles las pretensiones. Los requisitos procesales de amparo directo son los mismos que en el amparo indirecto, que ya fueron estudiados con anterioridad al tocar el tema por lo cual los analizaremos brevemente, y son los siguientes:

- Que han de ser tenidos en cuenta de oficio (artículos 177 y 179 de LA).

- Han de darse al formularse la pretensión pero se admite la subsanación en caso de irregularidad (artículo 178 LA). Se establece un plazo de cinco días para que se subsane la omisión o se corrijan los defectos en que se hubiese incurrido.

- En el momento en que han de examinarse los requisitos procesales, se preve un trámite de admisión para ver si concurren éstos y si se han subsanado (artículo 179 LA).

B) Requisitos subjetivos.

a) Órgano jurisdiccional.

Competencia conocer amparo en materias administrativas corresponde a los tribunales colegiados de circuito y a la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en caso de que ejercite el derecho de atracción.

b) De las partes.

Está legitimado activamente el ciudadano que hubiese sufrido la violación de las garantías y no la administración pública, y la legitimación pasiva la tienen las demás partes procesales.

C) Requisitos objetivos.

a) Actos impugnables, artículo 158 LA.

"El juicio de amparo se promoverá en única instancia contra las sentencias definitivas dictadas por tribunales judiciales o administrativos. El acto impugnado por tanto será la sentencia definitiva dictada por un tribunal administrativo o fiscal" (artículo 161 LA).

b) Fundamento, artículo 158 de la LA.

Dice que el juicio de amparo directo procede "por violaciones a leyes del procedimiento cometidas durante la secuela del mismo siempre afecten a las defensas del quejoso o trascendiendo el resultado del fallo y por violaciones de garantías cometidas en las propias sentencias".

a') Violaciones a las leyes del procedimiento.

Artículo 159 de la ley de amparo enumera los supuestos en que se consideran violadas las leyes del procedimiento y que afectan la defensa del quejoso, y que son las siguientes:

- Cuando no se le cite al juicio o se le cite en forma distinta de la prevenida por la ley.

- Cuando el quejoso haya sido mala o falsamente representado en el juicio de que se trate.

- Cuando no se le reciban las pruebas que legalmente haya ofrecido o cuando no se reciban conforme a la ley.

- Cuando se declare ilegalmente confeso al quejoso, a su representante o apoderado.

- Cuando se resuelva ilegalmente un incidente de nulidad.

- Cuando se le concedan los términos o prórrogas a que tuviere derecho con arreglo a la ley.

- Cuando sin culpa se reciban su su conocimiento las pruebas ofrecidas por las otras partes, con excepción de las que fueron instrumentos públicos.

- Cuando no se les muestren algunos documentos o piezas de autos de manera que no pueda alegar sobre ellos.

- Cuando se le desechen los recursos a que tuviere derecho con arreglo a la ley, respecto de providencia que afecten partes sustanciales de procedimientos que produzcan indefensión, de acuerdo con las demás fracciones de este mismo artículo.

b') Violaciones cometidas por la propia sentencia.

La pretensión en el proceso de amparo puede fundarse en vicios del procedimiento que hubiere ocasionado indefensión. Los motivos de improcedencia por litispendencia y cosa juzgada se aplican en el amparo directo, de acuerdo con su propia naturaleza

za.

D) Requisitos de la actividad.

El proceso de amparo se realizará en el lugar donde tenga sede el órgano jurisdiccional competente, pero la demanda no se presentará ante éste órgano jurisdiccional sino ante sede de la autoridad responsable, así lo establece el artículo 163 de la ley de amparo. El plazo para la interposición de la demanda es de quince días contando a partir del día siguiente en que haya surtido sus efectos la notificación (artículos 23 y 24 de LA). Se hará en español, por escrito y cumpliendo con los requisitos establecidos en el artículo 166 de la ley de amparo.

10. Procedimiento

A) Iniciación.

Al ser la demanda el acto por el que se inicia el proceso y además donde se contiene la pretensión, deberá reunir los requisitos de la pretensión; si no se cumplieran o existiera algún defecto se dará lugar la subsanación (artículo 178 LA).

B) Requisitos.

a) Requisitos subjetivos.

Respecto de los sujetos del proceso son requisitos de la demanda los que establece el artículo 116 de la ley de amparo, y que son:

- Que se dirija al órgano judicial competente (artículo

116 LA).

- El nombre y domicilio del demandante y de quien promueve en su nombre (artículo 166, fracción I, LA).

- El nombre y domicilio del tercero perjudicado (artículo 166, fracción II, LA).

- La autoridad responsable (artículo 166, fracción III, LA).

b) Requisitos objetivos.

Son los inherentes a la pretensión que son como se supone dictados por un tribunal fiscal o administrativo.

a') Expresar la sentencia definitiva que motiva el juicio (artículo 166, fracción IV, LA), que además exige:

- Si se reclaman violaciones de leyes del procedimiento, que se precise cuál es la parte de este en que se cometió la infracción y el motivo por el que se dejó sin defensa al agraviado.

- Si se impugna la sentencia por estimarse inconstitucional la ley aplicada, ello será materia únicamente del capítulo de conceptos de violación de la demanda son señalar como acto reclamado la ley y la calificación de ésta por el tribunal de amparo, se hará en la parte dispositiva de la sentencia.

b') Preceptos constitucionales cuya violación se reclame y el concepto o conceptos de la misma violación. Así lo exige la fracción VI del artículo 166, análoga a la frag

ción V del artículo 116 de la ley de amparo.

c') La ley que se haya aplicado incorrectamente o la que dejó de aplicarse cuando las violaciones reclamadas consistan en inexacta aplicación de las leyes de fondo, así lo establece la fracción VII del artículo 166 LA que añade "lo mismo se observará cuando la sentencia se funde en los principios generales de derecho". Para terminar con un requisito formal "Cuando se trate de inexacta aplicación de varias leyes de fondo, deberá cumplirse con esta precisión en párrafo separado y numerado.

d') Los datos necesarios para precisar la cuantía del negocio cuando ésta determine la competencia para conocer del juicio (artículo 166, fracción VIII, LA).

c) Requisitos de la actividad.

La demanda deberá presentarse donde tenga su sede la autoridad responsable, dentro del plazo establecido en ley, y deberá expresar la fecha en la que se haya notificado la sentencia, deberá hacerse en español y por escrito y acompañándola de las copias que establece el artículo 167, una para el expediente y otra para cada una de las partes.

Para que la demanda surta sus efectos es necesario que sea admitida por el órgano jurisdiccional competente a la LA, preve un plazo de tres días para la subsanación en caso de que no se entreguen las copias exigidas.

El proceso de amparo produce los efectos de litispendencia, en el cual no abundaremos porque ha yan sido estudiadas con anterioridad y la iniciación del proceso de amparo contra la sentencia dictada por un tribunal de lo contencioso administrativo o fiscal, no suspende el cumplimiento de la sentencia a menos que el órgano jurisdiccional competente acuerda la suspensión.

C) Desarrollo.

a) Emplazamiento y remisión del expediente.

Se presentará ante la autoridad responsable la cual una vez que hubiere subsanado los defectos, en caso de que los hubiere acordará:

- Entregar copias de la demanda a las demás partes (artículo 167 LA). Emplazar a las partes para que se personen ante el órgano judicial competente en el plazo de diez días, (artículo 167 LA); remitir al órgano judicial competente el expediente original con su informe, en el que expondrá "de manera clara y breve, las razones que funden el acto reclamado" dejando en su poder copia del mismo, así como de las constancias indispensables para la ejecución de la sentencia (artículo 169 LA).

b) Trámite de admisión.

El órgano judicial competente examinará la demanda de amparo para verificar los requisitos procesales con los siguientes casos: Que se incurra en algún motivo de inadmisibilidad; en el caso de que los efectos no fuesen subsanados la demanda se de sechará de plano (artículo 177 LA).

Si se incurriera en algún efecto subsanable se concederá un plazo de cinco días, si se subsanase el defecto se admitirá la demanda; en otro caso será desechable (artículo 169 LA). Si se cumpliera con los requisitos se admitirá la demanda y se notificará a las partes el auto de admisión de la misma.

c) Alegación de las partes y designación de ponencia.

La ley de amparo preve únicamente que se presenten alegaciones de las partes cuando la sentencia impugnada sea en un proceso penal (artículo 180 LA). Se tendrá la posibilidad de formular las alegaciones por parte de los terceros perjudicados en un trámite de personación, el cual podrá oponerse a la pretensión ya sera por razones procesales o de fondo (artículo 167 LA). El presidente de la sala respectiva turnará el expediente al magistrado o magistrados para que éstos formulen el proyecto de sentencia (artículos 182 y 182 bis).

Procedimiento ante la Suprema Corte de Justicia o ante los tribunales colegiados de circuito.

El auto por el que se turna el expediente al magistrado relator tendrá efectos de citación para sentencia, la cual se dará sin discusión pública dentro de los quince días siguientes (artículo 184 LA, modificado en 1989).

D) Terminación.

a) Terminación normal.

La sentencia es la decisión del órgano judicial que decide

acerca de la conformidad o disconformidad de la pretensión, así pues actúa o niega actuar la pretensión. Están reguladas en los artículos 66 a 81 de LA; podemos dar por reproducido lo expuesto al estudiar el amparo administrativo.

b) Terminación anormal.

Son las normas comunes estudiadas en el amparo administrativo las cuales resumiremos en forma breve con la modificación al caso por ser una sentencia definitiva de un tribunal administrativo o fiscal.

a') Renuncia o desistimiento.

Deja sin objeto al proceso, lo cual al ser librado de una sentencia de jurisdicción contenciosa dará que la sentencia adquiera eficacia sin posibilidad de revisión.

b') Allanamiento y satisfacción extra procesal de la pretensión.

Dejará sin sentido el amparo y hará innecesaria la ejecución forzosa contra la que éste se dirija.

c') Caducidad de la instancia.

La sentencia adquirirá plena fuerza jurídica.

d') Terminación del proceso por hechos que impidan su continuación.

Puede ser por muerte del agraviado cuando la garantía reclamada solo afecta a éste y por reforma legislativa.

11. Suspensión del acto

A) Nociones generales.

Iniciado un proceso de amparo contra las sentencias de un tribunal administrativo o fiscal es posible a fin de garantizar los efectos del proceso de que se adopte la medida cautelar de suspender la ejecución de la sentencia, por lo tanto de privar de efectos al acto administrativo, mientras que en la suspensión el amparo indirecto es un incidente con autonomía en relación al principal; el amparo directo se decide un procedimiento de la sentencia respectiva por lo cual carece de autonomía en relación al proceso ordinario al que se origina.

Su fundamento es el general de toda medida cautelar, en el derecho constitucional a la tutela jurisdiccional efectiva, se regula en el capítulo III del I, III, artículos 170 a 175, y de éstos sólo el 170 y el 175 son aplicables a los amparos contra sentencias dictadas en proceso administrativo.

B) Requisitos.

a) Requisitos subjetivos.

Competencia: Corresponde al órgano que dictó la sentencia impugnada, artículo 170, por lo tanto no corresponde al órgano jurisdiccional cuyos efectos se tratan de garantizar pero tenemos que hacer dos distinciones: El amparo directo por la lesión de garantías dimanantes de modo inmediato y directo del órgano jurisdiccional que conoció del proceso administrativo. La compe

tencia corresponderá al tribunal correspondiente y el amparo directo contra la sentencia que desestimó la pretensión deducida en el proceso administrativo y, por tanto, no reparó las violaciones en que había incurrido el acto administrativo impugnado; la competencia corresponderá al órgano administrativo que dictó el acto.

Partes: La autoridad responsable debe pronunciarse de oficio, esto no quiere decir que las partes legitimadas en el proceso no puedan estar cerca de la autoridad responsable para que de cida acerca de la suspensión y, en caso de inactividad o de improcedencia, se podrá recurrir en queja.

b) Requisitos objetivos.

a') Actos susceptibles de impugnación.

El artículo 170 de la LA establece que "la autoridad responsable mandará suspender la ejecución de la sentencia reclamada", por tanto será procedente la suspensión de la ejecución del acto siempre que fuere posible y tenga sentido.

b') Fundamento de la suspensión.

No se exigen motivos específicos, solo se pide que no se vea afectado el interés general (artículo 175 LA); existe una diferencia a la regulación del amparo indirecto ya que en aquél se habla del interés social.

c') Requisitos de la actividad.

La autoridad responsable no está sujeta a otro plazo que la

duración del amparo directo según la interpretación jurisdiccional.

C) Procedimiento.

Es muy sencillo ya que no se decide de oficio sino son las partes quienes las que lo piden (artículo 175 LA), no se prevén trámites ni de informe ni de audiencia. El tribunal de jurisdicción administrativa o de autoridad responsable decidirá sin más trámite.

D) Efectos.

a) Efectos jurídico procesales.

a') Recursos admisibles.

Contra las resoluciones dictadas sobre suspensión de la ejecución será admisible recurso de queja (artículo 95, fracción VIII LA), tanto cuando las autoridades responsables "No prevean sobre la suspensión dentro del término legal o concedan o nieguen ésta".

b') Cosa juzgada.

El acuerdo de la suspensión puede ser revocado de acuerdo a las circunstancias existentes ya que en un momento determinado puede ser contrario al interés general (artículo 175 LA).

c') Efectos ejecutivos.

El órgano jurisdiccional ante el cual se tramita el proceso de amparo directo puede conocer de las insidencias que se deriven del mismo y en concreto sobre la ejecución de los actos so-

bre la suspensión por lo cual podrá plantear su recurso de queja por exceso o defecto del acto de suspensión.

b) Efectos jurídico materiales.

a') Suspensión de la ejecución puede producir distintos efectos:

- Si la sentencia confirma el acto administrativo impugnado el proceso administrativo se privará al acto de fuerza ejecutiva manteniéndose la situación jurídica al acto anterior, pero si no suspendió la ejecución y se llevó lo dispuesto en el acto, al llegar la sentencia se habrá producido una situación irreversible y ya no tendrá sentido la suspensión de la sentencia.

- Si la sentencia hubiese estimado la pretensión y anulado el acto administrativo y se admite la legitimación para interponer el amparo directo a quienes no fueron parte demandante en el proceso administrativo, también puede producir efecto la suspensión si en este no se hubiese acordado la suspensión; en efecto, al dictarse sentencia estimatoria de la pretensión, producirá el efecto de anular el acto administrativo y restablecer la situación jurídica anterior. La suspensión de la sentencia impedirá que esto ocurra.

b') Garantía.

Para responder por daños "En estos casos la suspensión surtirá efectos sin necesidad que se otorgue la fianza" (artículo 175 LA), ya que se atiende al interés general.

12. Recursos

A) Recursos procesales.

a) Recursos procesales en amparo directo.

La ley de amparo al regular los recursos admisibles no siempre se refiere a la impugnación de actos dictados de un proceso, sino también regula la impugnación de actos dictados en un proceso administrativo, si bien esto se hubiese dictado con motivo del proceso de amparo. Su naturaleza jurídica será distinta de uno y otro. Cuando el recurso se dirija contra una resolución jurisdiccional, estaremos ante un proceso especial por razones jurídico procesales, definido por la finalidad específica de impugnar un acto dictado en otro proceso.

Cuando el recurso se dirige contra un acto dictado por órgano administrativo, estaremos ante una modalidad de control jurisdiccional de la actividad administrativa, aunque se trate de actividad administrativa motivada por el proceso, así la impugnación de los actos dictados con motivo de la suspensión de la ejecución del acto (artículo 95, fracciones II y VIII, LA).

B) Recurso de revisión.

a) Idea general.

El recurso de revisión que se regula en los artículos 83 a 94 LA, únicamente se admite contra resoluciones dictadas en materia de amparo directo en el supuesto previsto en la fracción V del artículo 83 LA.

b) Requisitos subjetivos.

Competencia: La Suprema Corte de Justicia de la Nación será la competente para conocer el recurso de revisión contra las resoluciones de los tribunales colegiados de circuito.

Partes: Se aplican las normas generales sobre capacidad y legitimación, que estudiamos en el recurso de revisión en el amparo indirecto.

c) Requisitos objetivos.

El recurso de revisión se admite en contra de las resoluciones que en materia de amparo directo pronuncien los tribunales colegiados de circuito, así lo establecen los artículos 83 F V y 84 II de LA.

El recurso de revisión, según lo establece el artículo 83 de la LA, sólo es admisible tratándose de constitucionalidad de una ley y de interpretación directa de un precepto constitucional.

d) Requisitos de la actividad.

El recurso de revisión se interpondrá ante el Tribunal Colegiado de Circuito en un plazo de diez días contados desde el siguiente al de la notificación de la resolución recurrida; se hará en forma escrita y en él se expresarán los agravios.

e) Procedimiento.

Se aplican las reglas generales sobre el recurso de revisión, por lo cual estaremos a lo que se estudió al tratar el tema del amparo administrativo, salvo su interposición ante el

órgano correspondiente, y al que corresponde la resolución que en todo caso será la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

Los efectos del recurso de revisión son los propios de la resolución estimatoria, en consecuencia se dejará sin efectos la recurrida y se decidirá la cuestión planteada de acuerdo a la norma constitucional, interpretada en forma correcta.

C) Recurso de queja.

El denominado recurso de queja es admisible, según se ha señalado:

- Contra resoluciones del órgano jurisdiccional que hubiese cometido el proceso de amparo, conforme al artículo 37 LA.

- Contra actos de los órganos administrativos sobre suspensión de la ejecución.

- La regulación del recurso en uno y otro supuestos es la misma.

Requisitos objetivos: Únicamente será admisible el recurso de queja en los supuestos que regula el artículo 95, LA, y que no limita la impugnación de las resoluciones de los jueces de distrito.

Recurso contra actos de los órganos administrativos o de la jurisdicción administrativa, los supuestos que se refieren las fracciones II, III, IV, VIII y IX del artículo 95, LA.

Requisitos de la actividad:

Plazo: El plazo para interponer el recurso de queja variará según la fracción del artículo 95, LA, en que se funde el recurso, puede ser de veinticuatro horas (supuestos de la fracción XI), cinco días (supuesto general), un año (fracciones IV y IX), y no existir límite de tiempo (fracciones II, III y en ciertos supuestos fracciones IV y IX). Así lo establece el artículo 97, LA.

Procedimientos y efectos: Con las debidas adaptaciones referentes al órgano que dictó el acto que motiva el recurso y al órgano jurisdiccional competente, se aplican las reglas generales.

D) Recurso de reclamación.

a) Idea general.

El recurso de reclamación únicamente se admite contra actos de trámite dictados por el presidente de la Suprema Corte de Justicia, por el presidente de cualesquiera de las salas en materia de amparo o por el presidente de un tribunal colegiado de circuito. La LA únicamente dedica un artículo, el 103, al recurso de reclamación.

El artículo 103, LA, establece que si es estimado que el re

curso fue interpuesto sin motivo, se impondrá al recurrente o a su apoderado, o a su abogado, o a ambos, una multa de diez a ciento veinte días de salario.

13. Efectos del proceso de amparo

A) Efectos jurídico procesales.

Dictada la sentencia en el proceso de amparo son dos los efectos jurídico procesales: unos declarativos y otros ejecutivos.

a) Efectos declarativos.

a') Cosa juzgada.

Decidido el amparo por sentencia firme ningún otro tribunal podrá pronunciarse sobre la pretensión satisfecha. Si se diera una pretensión con el mismo objeto, el juicio de amparo sería im procedente por lo cual deberá declarar el órgano jurisdiccional ante el que se presente la inadmisión de la pretensión. El artículo 73, fracción IV, establece que el juicio de amparo es im procedente "contra leyes o actos que hayan sido materia de una ejecutoria en otro juicio de amparo en los términos de la fracción anterior", y la fracción anterior exige que el proceso en el que hubiese recibido la ejecutoria se hubiese promovido por el mismo quejoso contra las mismas autoridades y por el propio acto reclamado, aunque las violaciones constitucionales sean diversas.

b') Extinción de los efectos de la sentencia.

Límites objetivos: El amparo contra sentencia dictada en un proceso de amparo administrativo o tributario, el acto reclamado será la sentencia.

Cuando se impugne la sentencia de la jurisdicción contenciosa administrativa por haberse dictado en un proceso en el que se incurrió en la violación de leyes del procedimiento, no tendrá la misma relevancia el acto administrativo para delimitar el ámbito del proceso de amparo. En estos supuestos la sentencia de amparo únicamente habrá decidido cuestiones procesales no de fondo, por lo que difícilmente puede hablarse de efectos de cosa juzgada. Cuando la sentencia de amparo haya entrado a analizar la cuestión de fondo, habrá enjuiciado si la sentencia dictada en el proceso administrativo aplicó o no el ordenamiento jurídico administrativo o tributario al confirmar o anular el acto administrativo objeto de impugnación. Por lo que en definitiva el ámbito del proceso de amparo vendrá también delimitado por el acto administrativo, de aquí que éste fijará los efectos de cosa juzgada.

c') Efectos de cosa juzgada.

Tipificada la cosa juzgada tendrá el tratamiento jurídico de la improcedencia (artículo 73, fracción IV). En este caso el órgano jurisdiccional competente podrá acordar la improcedencia en el trámite de inadmisión que se preve en el procedimiento de amparo directo (artículo 179, LA), y en su caso dictar senten-

cia.

b) Efectos ejecutivos.

Se aplican las normas generales sobre la ejecución de sentencias que se establecen en los artículos 104 a 113 de la ley de amparo. El órgano jurisdiccional que dictó la sentencia de amparo directo puede dirigirse directamente frente a la autoridad responsable, que es aquella que debe tomar las medidas efectivas como es la que tiene competencia para pronunciarse sobre la ejecución del acto, según la interpretación jurisdiccional del artículo 170, LA, ya que carecería de sentido que solamente estas medidas pudieran adoptarse frente al tribunal de lo contencioso administrativo o fiscal, para que éste a su vez ejerciera la potestad.

B) Efectos jurídicos materiales.

Efectos directos: La sentencia de amparo estimatoria de la pretensión deducida frente a una sentencia definitiva que ha sido dictada por un tribunal administrativo, revocará la sentencia impugnada y anulará el acto administrativo.

c) Efectos económicos.

Son los que estudiamos anteriormente en el amparo indirecto y que son aplicables al amparo directo.

N O T A S

1. Cfr., González Pérez, Jesús, Derecho procesal administrativo mexicano, Edit. Porrúa, México, 1988, pp. 709-797.
2. Cfr., Fix Zamudio, Héctor, Introducción a la justicia administrativa, El Colegio Nacional, México, 1987, pp. 111-127.
3. Cfr., Suprema Corte de Justicia de la Nación, Manual del juicio de amparo, Editorial Themis, 1989.
4. Cfr., Fix Zamudio, Héctor, Presente y futuro de la casación civil a través del amparo, México, 1979, pp. 91-138.
5. Cfr., Fix Zamudio, Héctor, Breve introducción al juicio de amparo, El Colegio Nacional, 1976, 154 y ss.
6. Burgoa Orihuela, Ignacio, El juicio de amparo, Edit. Porrúa, México, 1984, 3489-391 y ss.
7. Cfr., Fix Zamudio, Héctor, Reflexiones sobre la naturaleza procesal del amparo, El Colegio Nacional, p. 1005.
8. Tena Ramírez, Fisonomía del amparo en materia administrativa, México, 1985, p. 312.
9. Cfr., por acosta Romero y Góngora Pimentel, Ley de amparo, 1987, pp. 331 y ss.
10. Hernández, Octavio A., Curso de amparo, 2a. ed., México, 1983, pp. 132 y ss.
11. Armienta, El proceso tributario en el derecho mexicano, México, 1972.
12. González C., En el juicio de amparo, 2a. ed., México, 1985, pp. 55 y ss.

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

PRIMERA. En el estado social de derecho que trata de proteger la esfera jurídica de los administrados armonizando los intereses sociales, económicos y culturales, debe haber la posibilidad de revisar jurisdiccionalmente los actos de la administración pública con el objeto de lograr una justicia administrativa.

SEGUNDA. En la historia moderna se han desarrollado diferentes sistemas jurídicos por medio de los cuales se han tratado de resolver las controversias entre la administración pública y los administrados, como es el caso de organismos dentro de la esfera de la administración, tal es el caso de la creación del Consejo de Estado Francés, o bien a través del sistema llamado judicialista que es el caso de Inglaterra, Estados Unidos y Alemania, pero este último con tribunales especializados pero dependientes del departamento judicial.

TERCERA. Dadas las características de imparcialidad y buscando una mayor garantía para el administrado, considero que lo más adecuado es un sistema jurisdiccional especializado, el cual en nuestro país se inicia con la creación del Tribunal Fiscal de la Federación en 1936, y la instauración del Tribunal Contencioso Administrativo del Distrito Federal en 1971 y posteriormente de tribunales contenciosos administrativos o fiscales en las entidades federativas.

CUARTA. En México por razones históricas hay un desorden, ya que el particular frente a un acto de la administración pública tiene que acudir a los tribunales administrativos especializados, o bien acudir al juicio de amparo.

QUINTA. Considero que lo más conveniente es que exista un tribunal como jurisdicción especializada para resolver las controversias entre la administración pública y los administrados, por lo cual es conveniente plantear la creación de un tribunal federal de justicia administrativa con la posibilidad de revisar su legalidad a través del juicio de amparo.

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

1. Fix Zamudio, Héctor, Introducción a la justicia administrativa, en Memoria de El Colegio Nacional, 1988.
2. Fix Zamudio, Héctor, Introducción al derecho constitucional comparado, El Colegio Nacional, 1975.
3. Fix Zamudio, Héctor, Introducción al estudio del derecho tributario, México, El Colegio Nacional, 1977.
4. Fix Zamudio, Héctor, Breve introducción al juicio de amparo, México, 1976.
5. Fix Zamudio, Héctor, Reflexiones sobre la naturaleza procesal del amparo, El Colegio Nacional, 1979.
6. González Pérez, Jesús, Derecho procesal administrativo mexicano, Ed. Porrúa, 1987.
7. González Pérez, Jesús, La inejecución de las sentencias administrativas, Facultad de Derecho, 1973.
8. González Pérez, Jesús, Derecho procesal administrativo, Madrid, 1986.
9. González Pérez, Jesús, La justicia administrativa en España, Madrid, 1974.
10. García Pelayo, Manuel, El estado social y sus implicaciones, Madrid, 1977.
11. Reyes Nevares, Salvador, Los derechos sociales del pueblo mexicano, 1979.
12. Carrillo Flores, Antonio, Orígenes y desarrollo del Tribunal Fiscal de la Federación, México.
13. Soberanes Fernández, José Luis, Los tribunales en la Nueva España, México, 1980.
14. Vázquez Galván, Armando y García Silva, El Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal, México, 1978.
15. Nava Negrete, Grandeza y decadencia del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal, México, 1978.

16. Colegio Nacional de Profesores e Investigadores de Derecho Fiscal y Finanzas Públicas, Justicia Administrativa, Ed. Trillas, 1987.
17. Calvo Nicolao, Enrique y Vargas Aguilar, Código Fiscal de la Federación correlacionado, Ed. Themis, 1989.
18. Armenta, El proceso tributario en el derecho mexicano, Ed. México, 1979.
19. Nava Negrete, Derecho procesal administrativo, Ed. Porrúa, México, 1963.
20. Dionisio J. Kaye, Derecho procesal fiscal, Ed. Themis, 1989.
21. Fraga, Gabino, Derecho administrativo, Ed. Porrúa, 1979.
22. Heduan Virues, Dolores, Cuarta década del Tribunal Fiscal de la Federación, Ed. Academia Mexicana de Derecho Fiscal, México, 1971.
23. Viesca, Jacinto, Administración Pública Federal, Ed. Porrúa, 1979.
24. Soberanes Fernández, José Luis, Suprema Corte de Justicia de la Nación, Ed. Miguel Angel Porrúa, México, 1987.
25. Burgoa Orihuela, Ignacio, El juicio de amparo, Ed. Porrúa, México, 1984.
26. Tena Ramírez, Fisonomía del amparo en materia administrativa, 1986.
27. Acosta Romero y Góngora Pimentel, Ley de amparo.
28. Hernández, Octavio, Curso de amparo, Ed. México, 1983.
29. Suprema Corte de Justicia de la Nación. Manual de amparo, Ed. Porrúa, México, 1989.
30. Calvo Nicolao, Enrique, y Vargas Aguilar, Enrique, Ley de Amparo, correlacionada, Ed. Themis, 1989.

-:- TESIS PROFESIONALES -:-

MECANOGRAFIA E IMPRESION

Campeche No. 156 - - - - Col. Roma

México, D. F. - - - - 06700

564-3954 ★ 584-8153