

00721
622



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MEXICO

FACULTAD DE DERECHO
SEMINARIO DE DERECHO FISCAL Y FINANZAS PUBLICAS

"EL AMPARO PARA EFECTOS EN MATERIA ADMINISTRATIVA - FISCAL Y LA GARANTÍA CONSTITUCIONAL DE ADMINISTRACIÓN DE JUSTICIA PRONTA Y EXPEDITA"

T E S I S
QUE PARA OBTENER EL TITULO DE
L I C E N C I A D O E N D E R E C H O
P R E S E N T A
ARTURO DANIEL NATERAS CORONA

ASESOR DE TESIS: ROBERTO TERRAZAS SALGADO
DIRECTOR DEL SEMINARIO DE DERECHO FISCAL:
LIC. MIGUEL ANGEL VAZQUEZ ROBLES



CIUDAD UNIVERSITARIA,

2003

a



Universidad Nacional
Autónoma de México



UNAM – Dirección General de Bibliotecas
Tesis Digitales
Restricciones de uso

DERECHOS RESERVADOS ©
PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

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

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



UNIDAD DE SEMINARIOS "JOSE VASCONCELOS"
FACULTAD DE DERECHO
SEMINARIO DE DERECHO FISCAL Y
FINANZAS PUBLICAS

Cd. Universitaria, D.F., a 10 de julio de 2003.

ING. LEOPOLDO SILVA GUTIERREZ
DIRECTOR GENERAL DE LA
ADMINISTRACION ESCOLAR DE LA U.N.A.M.
Presente.

Por este conducto, me permito comunicar a usted, que el pasante NATERAS CORONA ARTURO DANIEL, bajo la supervisión de este Seminario, elaboró la tesis intitulada "EL AMPARO PARA EFECTOS EN MATERIA ADMINISTRATIVA-FISCAL Y LA GARANTÍA CONSTITUCIONAL DE ADMINISTRACIÓN DE JUSTICIA PRONTA Y EXPEDITA".

Con fundamento en los artículos 8° fracción V del Reglamento de Seminarios, 19 y 20 del Reglamento General de Exámenes de la Universidad Nacional Autónoma de México, por haberse realizado conforme a las exigencias correspondientes, se aprueba la nombrada tesis, que además de las opiniones que cita, contiene las que son de exclusiva responsabilidad de su autor. En consecuencia, se autoriza su presentación al Jurado respectivo.

"El interesado deberá iniciar el trámite para su titulación dentro de los siete meses siguientes (contados de día a día) a aquél en que la sea entregado el presente oficio, en el entendido de que transcurrido dicho lapso sin haberlo hecho, caducará la autorización que ahora se le concede para someter su tesis a examen profesional, misma autorización que no podrá otorgarse nuevamente, sino en el caso de que el trabajo recepcional conserve su actualidad y siempre que la oportuna iniciación del trámite para la celebración del examen haya sido impedida por circunstancia grave, todo lo cual calificará la Secretaría General de la Facultad".

Atentamente
"POR MI RAZA HABLARÁ EL ESPIRITU"
Director.

LIC. MIGUEL ÁNGEL VÁZQUEZ ROBLES



FACULTAD DE DERECHO
SEMINARIO
DE
DERECHO FISCAL

b

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

Sea el presente trabajo un homenaje al pueblo de México, a la Universidad Nacional Autónoma de México, particularmente a su Facultad de Derecho, por darme la oportunidad de prepararme tan dignamente para enfrentar la vida.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

A mis maestros, amigos todos, por su vocación de servicio, por su compromiso, por el amor a la abogacía que han sabido inculcar en cada uno de sus alumnos, por su tiempo, entrega y experiencia.

A mis padres y hermanos, y demás seres queridos que viven en mis pensamientos, por ser el vórtice en el que gira mi vida, por su confianza, por su cariño, por su apoyo y paciencia...

*Al supremo rector de los
destinos, por la calidad de
vida que me ha ofrecido y
la oportunidad de
continuar en ella; por la
lección más valiosa que he
podido tener gracias a la
cual ahora disfruto lo que
ayer parecía
intrascendente.*

*A Marisol, por su amor
y paciencia, por ayudarme
a superar los momentos
difíciles con la mejor de
las actitudes y por
disfrutar a mi lado los
mejores momentos de mi
vida.*

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

*A Roberto Terrazas
Salgado por permitirme
abreviar de sus
conocimientos y
experiencias, por su apoyo
constante, por su
motivación y sus
reprendas... en fin, por su
amistad sincera y desde
luego, por ayudarme a
llegar a este momento.*

A los maestros Rafael
Castillo Ruiz, Miguel
Ángel Vázquez Robles,
Fernando Ojeda
Martínez Porcayo y José
Dávalos Morales por su
amistad, apoyo,
motivación y desde luego,
por las facilidades
brindadas para la
elaboración del presente
trabajo.

TESIS CON FALLA DE ORIGEN

A los que ya no están
físicamente, pero que viven
en mi corazón y en mis
recuerdos, estoy seguro que
donde quiera que se
encuentran, estarán
orgullosos de mí.

Por último, en mención,
más no por ello en
importancia, les dedico
ésta tesis a mis amigos
-no puedo nombrarlos a
todos, pero ellos saben
quienes son-, por compartir
nuestros caminos y
hacerlos más agradables
con sus pláticas, sueños y
risas, pero sobre todo por
ser como son.

Índice

Introducción i

Capítulo I. "El juicio de amparo"

1.1 Control de la constitucionalidad: El amparo indirecto	1
a) Naturaleza jurídica	1
Principio de supremacía constitucional.....	1
Principio de rigidez constitucional.....	1
Control de la Constitución	2
Órganos de control constitucional.....	2
<i>Órgano jurisdiccional</i>	3
<i>Órgano político</i>	3
<i>Otros sistemas</i>	3
El juicio de amparo indirecto	5
b) Derecho comparado	12
España	12
El Justicia Mayor de Aragón	13
Fuero Juzgo.....	14
Espéculo.....	14
Leyes de Estilo	15
Las Siete Partidas.....	15
Institución de "Obedézcase pero no se cumpla...".....	16
Constitución de Cádiz de 1812 y su influencia en posteriores ordenamientos	16
La Constitución española de 1978 y el amparo español actual	18
Francia	26
Declaración de los derechos del hombre y del ciudadano	27
Senado Conservador.....	27
Constitución de la República Francesa de 1958.....	28
Inglaterra	30
Magna Charta.....	30
Petition of Rights.....	32
Writ of Habeas Corpus	33
Bill of Rights.....	34
Statutory Law.....	35
Estados Unidos	35
Declaraciones de derechos de Virginia, Maryland y Massachusetts.....	35
Confederación y unión perpetua.....	36
Constitución de 1787	37

"El amparo para efectos en materia administrativa-fiscal y la garantía constitucional de administración de justicia pronta y expedita"

Due Process of Law.....	37
Caso Marbury contra Madison.....	38
Writ of Habeas Corpus.....	40
Writ of Error.....	42
Writ of Certiorari.....	42
Writ of Mandamus.....	44
Writ of Injunction.....	45
Writ of Prohibition.....	46
Certification of Questions.....	46
Writ of Quo Warranto.....	48
c) Procedencia.....	48
Procedencia genérica: el artículo 103 constitucional.....	51
Fracción I.....	51
Fracciones II y III.....	51
Procedencia legal: artículo 114, de la Ley de Amparo.....	53
Fracción I.....	53
Fracción II.....	55
Fracción III.....	56
Fracción IV.....	57
Fracción V.....	57
Fracción VI.....	58
Fracción VII.....	58
1.2 Control de la legalidad: El amparo directo.....	59
a) Naturaleza jurídica.....	59
b) Derecho comparado.....	62
Francia.....	62
Antecedentes medievales.....	62
Antecedentes monárquicos: el Conseil des Parties.....	63
La revolución francesa: El Tribunal de Casación.....	64
El Conseil d'Etat.....	64
La Cour de Cassation.....	66
España.....	67
El recurso de casación para la unificación de doctrina.....	67
<i>Procedencia</i>	68
<i>Finalidad del recurso de casación para la unificación de la doctrina</i>	69
<i>Efectos del recurso de casación para la unificación de la doctrina</i>	70
c) Procedencia.....	73
El artículo 158 de la Ley de Amparo.....	73

Capítulo II. "La materia Administrativa-fiscal"

2.1 La división de poderes	76
a) La división de poderes en México.....	76
Introducción.....	76
Normas constitucionales que rigen la división de poderes.....	77
Excepciones a la división de poderes.....	78
b) Función legislativa.....	81
Poder Legislativo.....	81
Cámara de Diputados.....	83
<i>Facultades exclusivas</i>	84
Cámara de Senadores.....	84
<i>Facultades exclusivas</i>	85
c) Función ejecutiva o administrativa.....	89
Poder Ejecutivo.....	89
Administración pública centralizada.....	94
Administración pública desconcentrada.....	96
Administración pública descentralizada.....	97
d) Función jurisdiccional.....	98
Poder Judicial.....	98
Suprema Corte de Justicia de la Nación.....	99
Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.....	101
Tribunales Colegiados de Circuito.....	101
Los Tribunales Unitarios de Circuito.....	102
Los Juzgados de Distrito.....	102
El Consejo de la Judicatura Federal.....	103
Jurado Federal de Ciudadanos.....	104
Tribunales de los Estados.....	104
2.2 La materia fiscal	106
a) La materia fiscal.....	106
b) Ámbito federal	108
El sistema federal.....	108
Antecedentes del Estado Federal Mexicano.....	108
Estructura tributaria federal.....	112
Impuestos.....	112
<i>Impuesto sobre la renta</i>	112
<i>Impuesto al activo</i>	113
<i>Impuesto al valor agregado</i>	113
<i>Impuesto especial sobre producción y servicios</i>	113
<i>Impuesto sobre tenencia o uso de vehículos</i>	114
<i>Impuesto sobre automóviles nuevos</i>	114
<i>Impuestos al comercio exterior</i>	115
<i>Impuesto a la venta de bienes y servicios suntuarios</i>	115
<i>Impuesto sustitutivo del crédito al salario</i>	116

h

"El amparo para efectos en materia administrativa-fiscal y la garantía constitucional de administración de justicia pronta y expedita"

Aportaciones de seguridad social	117
Contribuciones por mejoras	118
Derechos	118
Otros ingresos	119
<i>Productos</i>	119
<i>Aprovechamientos</i>	119
c) Ámbito local	120
Sistema Nacional de Coordinación Fiscal	121
d) Ámbito municipal	123
Principio de residencia	125
Estructura de la hacienda municipal	126
2.3 El amparo en materia administrativa-fiscal	129
a) Principios rectores del amparo	129
Principio de instancia de parte agraviada	129
Principio de prosecución judicial	131
Principio de relatividad de las sentencias de amparo o Fórmula Otero	132
b) El principio de definitividad	136
Excepciones al principio de definitividad	136
<i>Excepción al principio de definitividad tratándose del auto de formal prisión, de formal procesamiento o de término constitucional</i>	136
<i>Excepción al principio de definitividad por falta de emplazamiento (terceros extraños a juicio)</i>	138
Tercero extraño por equiparación	141
<i>Excepción al principio de definitividad tratándose de procedimientos administrativos seguidos en forma de juicio</i>	144
<i>Excepción al principio de definitividad cuando el recurso no está expresamente establecido en ley</i>	146
<i>Excepción al principio de definitividad cuando la ley del acto no conceda la suspensión de la ejecución del mismo o para ello exija mayores requisitos que los señalados en la Ley de Amparo</i>	149
Crítica a la tesis de jurisprudencia 19/2000, sustentada por la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación al resolver la contradicción de tesis 61/99	153
<i>Excepción al principio de definitividad tratándose de amparo contra leyes</i>	156
<i>Excepción al principio de definitividad por existir pluralidad de recursos</i>	158
<i>Excepción al principio de definitividad tratándose de controversias sobre acciones del estado civil que afecten el orden y estabilidad de la familia o a favor de menores de edad e incapaces en el amparo directo</i>	159
<i>Excepción al principio de definitividad por violación directa a un artículo de la Constitución</i>	161
<i>Excepción al principio de definitividad por falta de fundamentación legal</i>	163
<i>Excepción al principio de definitividad tratándose de órdenes verbales</i>	164

"El amparo para efectos en materia administrativa-fiscal y la garantía constitucional de administración de justicia pronta y expedita"

Excepción al principio de definitividad tratándose de actos de emergencia165

d) La procedencia del amparo indirecto en contra de procedimientos administrativos seguidos en forma de juicio167

e) Procedencia del amparo en contra de actos administrativos dictados durante un procedimiento que sin ser de jurisdicción atípica practica la autoridad para ejercer sus funciones de comprobación o verificación173

Capítulo III. "La garantía de impartición de justicia pronta y expedita"

3.1 El artículo 17 constitucional177

a) Subgarantías en la impartición de justicia177

 Prohibición de ser aprisionado por deudas de carácter puramente civil178

 Prohibición de hacerse justicia por propia mano178

 Administración de justicia pronta y expedita179

 Gratuidad de la administración de justicia183

 Independencia de los tribunales y principio de imperio en sus fallos183

 Selección y preparación de los funcionarios judiciales184

 Designación de los funcionarios judiciales185

 Estabilidad en el cargo de los funcionarios judiciales186

 Adecuada remuneración de los funcionarios judiciales187

b) Obligaciones constitucionales y legales del Poder Judicial de la Federación en la tramitación y resolución de los juicios de amparo187

 Obligaciones constitucionales187

 Artículo 17187

 Artículo 103188

 Artículo 107189

 Obligaciones legales190

3.2 La imposible impartición de justicia200

a) Cuestiones axiológicas200

b) El criterio judicial204

Capítulo IV. "El amparo para efectos en materia administrativa-fiscal y la garantía constitucional de administración de justicia pronta y expedita"

4.1 La sentencia de amparo	210
a) El sobreesimiento en el juicio constitucional	210
b) La negativa del amparo. Diferentes calificaciones técnicas que la jurisprudencia da a los conceptos de violación	212
4.2 El amparo "liso y llano" y el "amparo para efectos"	214
4.2 Examen de la adición al artículo 77, de la Ley de Amparo, aprobada por la Cámara de Diputados al Congreso de la Unión, en discusión ante el Senado de la República	218
4.3 La suplencia de la queja deficiente y la eficacia protectora del amparo..	227
4.4 De lege ferendae final	235
Propuesta de adición al artículo 76 bis de la Ley de Amparo.....	235
CONCLUSIONES.....	236
BIBLIOGRAFÍA.....	259
Artículos en revistas y páginas web	263
Legislación y jurisprudencia	264

Introducción

Hoy en día es muy común escuchar que nuestro país constituye un Estado de Derecho y es que dicha aseveración se encuentra en el lenguaje común de cualquier persona por modesta que sea su condición, gracias al impacto de los medios masivos de comunicación.

El Estado, cualquiera que sea, se convierte en Estado de Derecho en la medida en que a través de un sistema normativo eficaz se regulen las relaciones entre gobernantes, entre gobernados o entre gobernantes y gobernados. En nuestro país, éste sistema normativo se integra en primerísimo lugar por la Constitución, documento en cuyo texto el pueblo de México en ejercicio de su soberanía, erige las bases del Estado Mexicano a través de una serie de principios fundamentales que lo organizan jurídica y políticamente; y en segundo lugar a través de leyes emanadas de la propia Constitución.

Consideramos necesario hacer una precisión, si puntualizamos que el nuestro es un Estado de Derecho, conviene señalar que como consecuencia de ello, no puede por ningún motivo existir una autoridad que no esté prevista dentro de un texto normativo (Constitución o ley) y aunado a ello, es necesario que igualmente sea una ley o reglamento la que le dote de competencia (la cual se suele confundir con la fundamentación). Ahora bien, lo anterior se traduce en lo que se ha denominado como *principio de autoridad*, que palabras más, palabras menos dice: *"la autoridad sólo puede hacer aquello que la ley expresamente le permite"*, o sea que debe conducirse dentro de un estricto cumplimiento a la ley.

Para el gobernado en cambio, la fórmula funciona a la inversa en tanto que puede hacer lo que quiera siempre que no contravenga el texto de una ley, es decir, rige su conducta de acuerdo al axioma *"lo no prohibido, sí permitido"*.

"El amparo para efectos en materia administrativa-fiscal y la garantía constitucional de administración de justicia pronta y expedita"

Aclarado lo anterior, estamos en posibilidad de advertir que en la realidad de nuestro sistema legal existe un margen muy amplio dentro del cual chocan las esferas jurídicas de los gobernantes respecto de sus gobernados, en otras palabras, existen ocasiones en que los gobernados se ven afectados en sus derechos por leyes o actos de la autoridad que estiman violatorios del régimen de legalidad y en particular de sus garantías constitucionales; ante esto el gobernado tiene la opción de acudir a los medios ordinarios de defensa legalmente previstos o bien, al no existir esta posibilidad o una vez agotados los mismos (ya veremos más adelante que en materia administrativa tenemos varias excepciones a la regla general) podrá ocurrir ante los tribunales federales en demanda de protección en contra de aquella ley o acto de autoridad que estime violatorios de sus garantías individuales.

Todo lo romántico que resulta lo anterior deviene en caos ya que en la realidad es muy frecuente que los "*ingenuos*" gobernados que intentan acudir a este juicio en busca de "*justicia pronta*" se encuentran con múltiples problemas incluso desde antes de iniciar el proceso, porque es bien sabida la dificultad existente para encontrar profesionales verdaderamente especializados en la materia (además de honestos y comprometidos con los intereses de sus representados), o porque debido a lo excesivamente técnico de nuestro juicio de garantías se convierte en un proceso económicamente muy caro, al grado que la sabiduría popular ya dice que "*los amparos son sólo para ricos*"; aún con ello, quienes logran ocurrir ante los tribunales federales en demanda constitucional, se encuentran con que de *juicio sumario*, no tiene nada y por si fuera poco ha venido prevaleciendo un vicio judicial consistente en "*amparar para efectos*" de que se reponga el procedimiento o al menos una de sus partes por advertirse violaciones de legalidad y bajo el pretexto de suplir (ante la más mínima provocación y de acuerdo con el "*prudente arbitrio judicial*") las quejas planteadas "*deficientemente*" por abogados que ni por vergüenza dejaron de percibir sus honorarios, claro está que no siempre es culpa de la pésima preparación del abogado, ya que en honor a la verdad debemos reconocer que existen también muchos otros que sí saben lo

“El amparo para efectos en materia administrativa-fiscal y la garantía constitucional de administración de justicia pronta y expedita”

que hacen pero, como ya apuntábamos, el juzgador de amparo atiende primeramente, que la forma de los actos de poder sea “perfecta” y sólo cuando esto se logre podrá estudiarse la materia o fondo del juicio constitucional.

La situación se torna caótica en materias como la penal donde la privación de la libertad continúa en tanto se resarzan las violaciones del procedimiento, o como la tributaria, donde el crédito fiscal eleva alarmantemente su monto debido a las continuas actualizaciones, recargos y multas a que se hace acreedor el contribuyente gracias a que se le concedió un amparo para el efecto de que la autoridad perfeccione el acto que lesionó sus garantías individuales.

Debe advertirse desde ahora que el abuso de toda institución jurídica trae como consecuencia que los factores de poder que la soportan cambien su posición respecto de esa figura, ejemplo paradigmático es la suplencia de la queja que originalmente buscaba atemperar a favor del quejoso el principio de estricto derecho y que los tribunales han convertido en un medio para retardar la mal llamada “administración de justicia” y con ello, paradójicamente perjudican al gobernado.

Los juzgadores de amparo han caído en este ‘juego de nunca acabar’, porque la presión ejercida por el Consejo de la Judicatura Federal que los obliga a “cumplir” con cierto número de sentencias en un plazo determinado los orilla a amparar “para efectos” debido a que no pueden estudiar por completo el expediente y con ello fallar en el fondo.

Lo más curioso del asunto es que año con año el Congreso de la Unión le asigna una partida presupuestal específica al Poder Judicial Federal, con ello destacamos que a través de los ingresos obtenidos anualmente por concepto de contribuciones somos los gobernados quienes cubrimos el gasto (justificado y necesario siempre) de administrar justicia, en otras palabras, son los ciudadanos quienes de manera proporcional y equitativa contribuyen al gasto público donde

"El amparo para efectos en materia administrativa-fiscal y la garantía constitucional de administración de justicia pronta y expedita"

quedan comprendidos los sueldos de los ministros, consejeros, jueces y magistrados federales y sus auxiliares; apreciado desde ésta óptica indudablemente los juzgadores tienen un compromiso moral frente a quienes se acercan a ellos impetrando justicia; en consecuencia la práctica de "amparar para efectos", por costumbre, método o sistema, en nuestra opinión no cumple con los presupuestos constitucionales antes enunciados.

"EL AMPARO ES PARA AMPARAR Y NO PARA DESESPERAR"



Arturo Daniel Nateras Corona

**TESIS CON
FALLA DE ORIGEN**

PAGINACIÓN DISCONTINUA

I. El juicio de amparo

1.1 Control de la constitucionalidad: El amparo indirecto

a) Naturaleza jurídica

Principio de supremacía constitucional

Toda ley o acto de autoridad deben apegarse al sentido del texto constitucional, en caso contrario, pueden anularse a solicitud del afectado si así lo estima el Poder Judicial Federal, pues sobre la Carta Magna nada puede existir. Éste principio se consagra en el artículo 133 del propio ordenamiento, que textualmente dispone:

"Artículo 133. Esta Constitución, las leyes del Congreso de la Unión que emanen de ella y todos los tratados que estén de acuerdo con la misma, celebrados y que se celebren por el Presidente de la República, con aprobación del Senado, serán la Ley Suprema de toda la Unión. Los jueces de cada Estado se arreglarán a dicha Constitución, leyes y tratados, a pesar de las disposiciones en contrario que pueda haber en las constituciones o leyes de los estados."

Principio de rigidez constitucional

La Constitución como documento en que descansan los principios filosóficos, jurídicos y políticos del Estado mexicano no puede modificarse a capricho de los factores de poder, sino de acuerdo con un procedimiento formalmente establecido que impida reformas constantes al texto constitucional (al menos en teoría).

Tal principio está señalado en el artículo 135 constitucional que al tenor prescribe:

"El amparo para efectos en materia administrativa-fiscal y la garantía constitucional de administración de justicia pronta y expedita"

"Artículo 135. La presente Constitución puede ser adicionada o reformada. Para que las adiciones o reformas lleguen a ser parte de la misma, se requiere que el Congreso de la Unión, por el voto de las dos terceras partes de los individuos presentes, acuerde las reformas o adiciones y que éstas sean aprobadas por la mayoría de las legislaturas de los estados. El Congreso de la Unión o la Comisión Permanente, en su caso, harán el cómputo de los votos de las legislaturas y la declaración de haber sido aprobadas las adiciones o reformas."

Control de la Constitución

Para preservar el principio de supremacía constitucional se han previsto una serie de procedimientos establecidos a favor de los gobernados y seguidos ante un órgano público especialmente facultado para ello cuyo objeto será resolver la controversia y de ser fundado lo alegado por el actor impedir que las leyes o actos de autoridad conculquen tales disposiciones. Con tal fallo se obliga a las responsables a atener su conducta al mandato constitucional.

Órganos de control constitucional

Los procedimientos previstos para preservar el control de la constitucionalidad de las leyes o actos de la autoridad federal requieren obviamente de un órgano público expresamente facultado para conocer de ellos, al respecto, la doctrina¹ ha tenido a bien clasificar tales órganos de acuerdo con su naturaleza, a saber:

"El amparo para efectos en materia administrativa-fiscal y la garantía constitucional de administración de justicia pronta y expedita"

Órgano jurisdiccional

Aquí la defensa de la Constitución se encomienda a un órgano perteneciente al Poder Judicial quién actuará a instancia de la persona afectada en su esfera de derechos por el actuar de la autoridad. El procedimiento se substanciará en forma de juicio y el fallo generalmente tendrá efectos relativos, es decir que sólo beneficia o perjudica a la parte que inste el procedimiento.

Nuestro juicio de garantías encomienda su tramitación a los tribunales de la Federación, de acuerdo con el artículo 103 constitucional, que obviamente son órganos jurisdiccionales.

Órgano político

La protección de la Carta Magna se encomienda a un órgano creado *ex profeso* para ello y actuará generalmente a instancia de otro órgano de gobierno; debemos advertir que aquí no se trata de la substanciación de un juicio como tal y la decisión del órgano tendrá efectos absolutos (v. gr. el artículo 105 constitucional que contiene las acciones de inconstitucionalidad y las controversias constitucionales).

Otros sistemas

De acuerdo con el maestro José R. Padilla², existen otros sistemas de control constitucional, a saber:

¹ Se recomienda confrontar los textos de los maestros Burgos Orihuela, Arellano García, Bazdresch, Padilla Castellanos, Castro Castro, citados en la bibliografía del presente trabajo.

² Cfr. Padilla Castellanos, José R.: "Sinopsis de amparo"; 5ª ed.; Cárdenas editor y distribuidor; México, 1999, pp. 65 y 66.

"El amparo para efectos en materia administrativa-fiscal y la garantía constitucional de administración de justicia pronta y expedita"

- o El neutro, donde se otorga la tutela constitucional a uno de los gobernantes por considerarlo imparcial, es un sistema propio de las monarquías y dictaduras.
- o El popular, que encomienda tal función a un "jurado popular" integrado por ciudadanos.
- o El sistema de protección política, en el que los órganos del Estado se limitan entre sí.
- o El económico, donde la protección constitucional se basa principalmente en la asignación de partidas presupuestales.
- o El jurídico, relativo al establecimiento de los principios de supremacía y rigidez constitucionales.
- o El sistema de protección social, llevado a cabo dentro de un Estado de derecho esencialmente democrático a través de los partidos políticos y la opinión pública.

Sin dudar de la veracidad de lo sostenido por el autor antes mencionado estimamos que el control "económico" y el "sistema de protección social", tocan eventos distintos a lo que estrictamente podemos considerar como un auténtico control de la constitucionalidad, ya que el primer caso tiene que ver con temas patrimoniales públicos y el segundo con cuestiones eminentemente sociológicas, pues sería muy difícil que los partidos políticos o la opinión pública preserven la Constitución.

"El amparo para efectos en materia administrativa-fiscal y la garantía constitucional de administración de justicia pronta y expedita"

El juicio de amparo indirecto

La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos prevé un medio específico de control para que las leyes o actos de cualquier autoridad se adecuen a lo dispuesto en su texto; en virtud de ello, cualquier gobernado que se considere afectado en su esfera jurídica por una norma general o un acto de autoridad puede impetrar a los tribunales federales la protección constitucional cuyo efecto será *lato sensu* declarar –si le asiste razón al quejoso– inaplicable la ley o insubsistente el acto que lo lastima, con variaciones específicas de acuerdo con la naturaleza del acto impugnado.³

Este específico medio de protección de las garantías individuales de los gobernados se denomina comúnmente como "juicio de amparo" o "juicio de garantías" y ha sido objeto de innumerables y valiosos estudios por parte de prestigiados juristas nacionales y extranjeros.

Para el Dr. Ignacio Burgoa Orihuela, el juicio de amparo es *"...una institución procesal que tiene por objeto proteger al gobernado contra cualquier acto de autoridad (lato sensu) que, en detrimento de sus derechos viole la Constitución."*⁴

Por su parte, el maestro Arellano García define al amparo mexicano como *"la institución jurídica por la que una persona física o moral, denominada quejoso, ejercita el derecho de acción ante un órgano jurisdiccional federal o local, para reclamar de un órgano del Estado, federal, local o municipal, denominado "autoridad responsable"; un acto o ley que, el citado quejoso estima, vulnera las garantías individuales o el régimen competencial entre Federación y Estados, para que se le restituya o mantenga en el goce de sus presuntos derechos, después de agotar los medios de impugnación ordinarios."*⁵

³ Cfr. Artículo 80 de la Ley de Amparo.

⁴ Burgoa Orihuela, Ignacio; "El juicio de amparo"; 37ª ed.; Porrúa, México, 2000; pág. 172.

⁵ Arellano García, Carlos; "El juicio de amparo"; 5ª ed.; Porrúa, México, 1999; pág. 333.

"El amparo para efectos en materia administrativa-fiscal y la garantía constitucional de administración de justicia pronta y expedita"

De las definiciones anteriores advertimos claramente que nuestro amparo tiene como función primordial la de actuar como mecanismo de control de la constitucionalidad (en el caso de violaciones directas a la Constitución) y en vía de consecuencia de todo el sistema normativo mexicano, ya que al contravenirse lo dispuesto en las leyes secundarias, se vulnera necesariamente las garantías de "legalidad" previstas por la propia Constitución en sus artículos 14 y 16 (violaciones indirectas a la Constitución).

También desprendemos que el amparo mexicano tiene como característica la de ser un medio "totalizador o sintetizador", tal como lo expresa el maestro Roberto Terrazas Salgado, ya que su estructura aglutina lo que en otros países se encuentra regulado en diversos y variados recursos: *"Es claro que los actos de autoridad suelen ser tan distintos entre sí que los procedimientos para su impugnación, aunados a las resoluciones en ellos dictadas y sus consecuentes efectos, también son disímbolos o cuando menos, así tendrían que ser. No obstante el juicio de garantías o juicio de amparo, tiene que adaptarse a todos y cada uno de los actos autoritarios que se generan dentro del orden jurídico mexicano, de ahí que le llame sintetizador o totalizador; cuando en otros países los medios de control constitucional y de legalidad se diversifican para adaptar su procedencia, tramitación y efectos a cada acto según su propia naturaleza y situaciones jurídicas creadas por el mismo... Esta característica que ha venido adquiriendo el amparo mexicano con el paso del tiempo se debe a diversos factores históricos, políticos y sociales que de una u otra forma siempre han estado presentes en la administración de la justicia constitucional. Congruente con lo anterior el Poder Judicial de la Federación también se ha convertido en el factotum que decide sobre la constitucionalidad y legalidad de todos los actos autoritarios en nuestro país bajo la instancia final del amparo mexicano".⁶*

⁶ Cfr. Terrazas Salgado, Roberto; "El inconstitucional amparo para efectos", artículo publicado en el libro homenaje al 85º aniversario del Dr. Ignacio Burgoa Orihuela; UNAM, México, 2003.

"El amparo para efectos en materia administrativa-fiscal y la garantía constitucional de administración de justicia pronta y expedita"

Conviene ahora precisar la naturaleza del amparo mexicano como mecanismo de control constitucional; ésta característica se encuentra regulada en la fracción I, del artículo 103, de la propia Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, que al tenor literal dice:

"Artículo 103. Los tribunales de la Federación resolverán toda controversia que se suscite:

- I. Por leyes o actos de la autoridad que violen las garantías individuales;

..."

De lo anterior desprendemos que el juicio de amparo va a proceder *in genere* contra leyes, o bien, contra actos de autoridad que violan garantías individuales, pero, al relacionar éste precepto con el artículo 107 de la Constitución y su ley reglamentaria, vamos a encontrar que existe no un amparo, sino de dos tipos de amparos: el primero denominado *amparo indirecto, bi-instancial o amparo-juicio* y el segundo llamado *amparo directo, uni-instancial, casación o amparo-recurso*.

Por lo pronto y a lo largo del desarrollo de éste tema 1.1, atenderemos al amparo indirecto, por tratarse del tipo de amparo que funciona como medio de control de constitucionalidad, mientras que al amparo directo nos referiremos en el punto 1.2 del presente estudio.

El juicio de amparo indirecto es aquél que se tramita ante el Juez de Distrito en primera instancia y contra la sentencia que éstos pronuncien se prevé el "recurso de revisión" que dará origen a la segunda instancia, de aquí el nombre de bi-instancial. La segunda instancia o la revisión por regla general será competencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación cuando se trate del amparo contra leyes o bien cuando se trate de la interpretación directa de preceptos de la Constitución. Si el problema es de legalidad, por la interpretación o aplicación de

"El amparo para efectos en materia administrativa-fiscal y la garantía constitucional de administración de justicia pronta y expedita"

leyes secundarias, la competencia para conocer de la revisión será de los Tribunales Colegiados de Circuito, salvo la facultad de atracción, que en materia de amparo indirecto tiene la Suprema Corte de Justicia cuando, conforme a su criterio, se trata de un asunto relevante.

La nueva integración de la Suprema Corte ha tenido a bien ejercer la facultad constitucional de emitir acuerdos en donde declina el conocimiento de los asuntos que originalmente le competen a favor de los Tribunales Colegiados de Circuito, cuestión sumamente discutible, pues significa la *autonegación* del máximo tribunal como supremo interprete de la Carta Magna; se dan múltiples razones para sostener lo que llamamos "*facultad de rechazo*", como lo son el exceso de trabajo, los altísimos asuntos que deben ser analizados por los ministros, y algunos otros pretextos más. Lo cierto es que los Tribunales Colegiados se han visto materialmente invadidos por los asuntos que debiera resolver la Corte, y puede cuestionarse lo eficaz o ineficaz que un tribunal integrado por once supremos juzgadores puede resultar para el adecuado control de la constitucionalidad en nuestro país.

Aclarado lo anterior y volviendo al tema de las violaciones directas (control de constitucionalidad: amparo indirecto) e indirectas (control de legalidad: amparo directo) al texto constitucional consideramos necesario, para distinguirlas más claramente, transcribir los textos jurisprudenciales siguientes:

**"7ª ÉPOCA
ADMINISTRATIVO
JURISPRUDENCIA
1º TRIBUNAL COLEGIADO DEL 1º CIRCUITO.**

**RECURSOS ORDINARIOS, VIOLACIONES
CONSTITUCIONALES Y CUESTIONES DE LEGALIDAD.**

El quejoso puede acudir en forma directa al juicio de garantías, en cuanto es éste el destinado específicamente a la protección de los derechos individuales públicos que establece la Constitución Federal, los que no pueden ser

"El amparo para efectos en materia administrativa-fiscal y la garantía constitucional de administración de justicia pronta y expedita"

defendidos con plena eficacia en recursos o medios de defensa ante tribunales o autoridades administrativas, pero no acontece la misma situación cuando se reclama la violación de leyes secundarias, en cuanto se estima por el quejoso que se ha conculcado en su perjuicio la garantía de legalidad establecida en los artículos 14 y 16 constitucionales, puesto que en ese caso tiene a su disposición medios ordinarios de defensa que tiene que agotar ante las autoridades o tribunales administrativos, en los cuales puede obtener la reparación de las violaciones a las leyes secundarias, toda vez que para ese efecto están establecidos tales medios de defensa ante la potestad común y si no obtiene la reparación de sus derechos en esos procedimientos, podrá acudir al juicio constitucional para que el Poder Judicial Federal examine y resuelva si existió o no la violación a las leyes secundarias y, en caso afirmativo, para que se anule la resolución que le causa perjuicio, precisamente por no haber aplicado o haberlo hecho la autoridad en forma indebida una norma de carácter secundario; de otra manera se convertiría al amparo en un procedimiento común para remediar todas las violaciones en que incurrieran las autoridades al dictar una resolución regida por las leyes secundarias. De conformidad con lo anterior, debe estimarse que cuando una particular acude en forma directa al juicio de amparo, por estimar que una o más autoridades han incurrido en violación directa de un precepto constitucional, el juez de amparo ha de estudiar si se ha incurrido en esa violación y por ende en la de aquellas de naturaleza secundaria que se encuentren vinculadas o se deriven precisamente de la violación a un precepto constitucional, pero no podrá estudiar ni resolver sobre la violación a leyes secundarias que no derive de la violación directa a un precepto constitucional, cuando esa violación se produzca como consecuencia del principio de legalidad que, como garantía individual, establecen los artículos 14 y 16 constitucionales, puesto que estos preceptos obligan a todas las autoridades del país a que no se moleste o prive a los particulares de sus derechos, sin que se les otorgue el derecho de defensa y sin que en el medio que establece la ley se dicte una resolución conforme a las normas que rijan la situación específica en que se encuentran los particulares, ya frente a otros individuos, ya frente a las autoridades; y ésta es la razón fundamental por la cual, aun cuando un acto administrativo pueda ser impugnado mediante recurso, si no existe acto reclamado por vicios de legalidad, no sería procedente la promoción de un recurso, en el que no podría resolverse algo por falta de materia como lo sería la cuestión

"El amparo para efectos en materia administrativa-fiscal y la garantía constitucional de administración de justicia pronta y expedita"

de inconstitucionalidad en la manera de actuar de la autoridad; pero no podrá considerar aquellos conceptos de violación que se refieren a cuestiones de legalidad relacionadas con las leyes secundarias que no guardan vinculación con las violaciones directas a un precepto constitucional, porque esas cuestiones debieron previamente plantearse en los recursos o medios de defensa que establecen las leyes para obtener su reparación, antes de promover el juicio de garantías, en los términos del artículo 73, fracción XV, de la Ley de Amparo.

PRIMER TRIBUNAL COLEGIADO EN MATERIA ADMINISTRATIVA DEL PRIMER CIRCUITO.

Séptima Época:

Volumen 83, Sexta Parte, pág. 59. Amparo en revisión 491/75. Samuel Fridman Goldberg. 4 de noviembre de 1975. Unanimidad de votos. Ponente: Jesús Ortega Calderón.

Volumen 84, Sexta Parte, pág. 35. Amparo en revisión 354/75. Festival, S. A. 10 de diciembre de 1975. La publicación no menciona ponente.

Volumen 85, Sexta Parte, pág. 75. Amparo en revisión 624/75. Salomón Michan y otro. 20 de enero de 1976. Unanimidad de votos. La publicación no menciona ponente.

Volumen 85, Sexta Parte, pág. 75. Amparo directo 651/75. Distribuidora Izcalli, S. de R. L. 27 de enero de 1976. Unanimidad de votos. La publicación no menciona ponente.

Volumen 86, Sexta Parte, pág. 74. Amparo en revisión 617/75. Distribuidora Izcalli, S. de R. L. 10 de febrero de 1976. Unanimidad de votos. La publicación no menciona ponente.

APENDICE. SEMANARIO JUDICIAL. 7ª ÉPOCA. VOLUMEN 90. SEXTA PARTE. TRIBUNALES COLEGIADOS. PAG. 171."

**"7ª ÉPOCA
ADMINISTRATIVO
JURISPRUDENCIA
1º TRIBUNAL COLEGIADO DEL 1º CIRCUITO.**

RECURSOS ORDINARIOS. VIOLACIONES CONSTITUCIONALES Y CUESTIONES DE LEGALIDAD.

Este Tribunal ha estimado que cuando los actos reclamados violan directamente preceptos constitucionales que confieren garantías individuales, no debe estorbarse al afectado la opción de no agotar recursos ordinarios y de promover directamente el juicio de amparo, que es el directamente establecido para la finalidad de tutelar las garantías, independientemente de que su violación pueda plantearse, si el afectado lo desea, mediante los recursos y medios de defensa ordinarios. Pero cuando al promoverse el amparo en forma directa y sin agotar recursos ordinarios, el quejoso aduce que el acto reclamado viola directamente sus garantías constitucionales y que también viola leyes secundarias, el juez de amparo debe abstenerse de examinar estas últimas violaciones (cuando sean autónomas e independientes de las constitucionales, y puedan analizarse por separado), a fin de evitar el abuso del juicio de amparo, ya que para proteger a los gobernados contra violaciones a la legalidad, si son adecuados los recursos y medios de defensa ordinarios; pero si debe el juez examinar las cuestiones directas de constitucionalidad, ya que sería injusto e infundado dejar de estudiar éstas, que si son materia directa del juicio de amparo. Y si el afectado quiere atacar al acto como violatorio directamente de la Constitución, y como violatorio de leyes ordinarias, tendrá que agotar los recursos ordinarios, en los que deberá plantear las cuestiones de legalidad y podrá plantear las cuestiones de constitucionalidad, las que, en todo caso, siempre podrá plantear en el amparo que posteriormente promueva, en su caso.

PRIMER TRIBUNAL COLEGIADO EN MATERIA ADMINISTRATIVA DEL PRIMER CIRCUITO.

Séptima Época:

Volumen 85, Sexta Parte, pág. 77. Amparo en revisión 651/75. Distribuidora Izcalli, S. de R. L. 27 de enero de 1976. Unanimitad de votos. Ponente: Guillermo Guzmán Orozco.

Volumen 86, Sexta Parte, pág. 76. Amparo en revisión 617/75. Distribuidora Izcalli, S. de R. L. 10 de febrero de 1976. Unanimitad de votos. Ponente: Guillermo Guzmán Orozco.

"El amparo para efectos en materia administrativa-fiscal y la garantía constitucional de administración de justicia pronta y expedita"

Volumen 87, Sexta Parte, pág. 78. Amparo en revisión 10/76. Gasor de México, S. A. 5 de marzo de 1976. Unanimidad de votos. La publicación no menciona ponente.

Volumen 87, Sexta Parte, pág. 78. Amparo en revisión 1/76. Empresas Jaguar, S. A. 23 de marzo de 1976. Unanimidad de votos. La publicación no menciona ponente.

Volumen 90, Sexta Parte, pág. 125. Amparo en revisión 621/75. Salomón Michan y otro. 24 de febrero de 1976. Unanimidad de votos. La publicación no menciona ponente.

APÉNDICE. SEMANARIO JUDICIAL. 7ª ÉPOCA. VOLUMEN 90. SEXTA PARTE. TRIBUNALES COLEGIADOS. PAG. 173."

b) Derecho comparado

España

Del país Ibero llegaron al nuestro numerosas figuras que constituyeron antecedentes notables para la conformación no sólo de nuestro juicio de garantías, sino de todo el sistema jurídico en general. Es cierto que la influencia de España es rica en aportación de instituciones, pero a medida que las nuestras evolucionaron y se perfeccionaron, advertimos reciprocidad, ya que como veremos más adelante, también nuestro amparo influyó extraordinariamente en la regulación del suyo.

Entre las instituciones que más aportaron para la conformación de nuestro juicio de garantías están:

El Justicia Mayor de Aragón

En esta región de España surgió una de las instituciones que más influencia tuvo en la creación del amparo mexicano: el "*Justicia Mayor de Aragón*", que evolucionó de oficial de la corte del rey, al cual se le delegaban ciertas responsabilidades exclusivas del monarca, hasta convertirse en protector y moderador de los actos autoritarios viciados de ilegalidad a través de una serie de procedimientos que le conferían efectividad a sus funciones, entre las cuales destacaban la protección de la vida, de la libertad, del patrimonio, etc.

Un gran avance a esta figura se da con las Cortes de Ejea, pues a partir de entonces su nombramiento recae en los nobles y ya no en el rey, el cual incluso tiene que jurar ante el Justicia Mayor respetar fueros, privilegios, libertades, usos y costumbres del reino antes de ser coronado como tal⁷; con ello se le dota a la institución en comento de facultad para actuar como moderador entre dos de los principales factores de poder de la época: la aristocracia y la realeza. Era tal "*...el carácter casi soberano del Justiciazgo, que por propia autoridad y sin que las Cortes y sin que el Rey pudieran impedirlo, podía castigar el incumplimiento de sus mandatos, convocar y reunir a las fuerzas del reino, ser en suma, firme sostén de los fueros y constituciones del mismo...*"⁸

Entre los procesos forales que le eran propios al Justicia Mayor del Reino de Aragón, encontramos cuatro que por su importancia destacan de los demás, a saber:

- a) *Proceso foral de aprehensión*, que decretaba el secuestro de bienes muebles e inmuebles y derechos al poseedor mientras que por un procedimiento judicial no se resolviese como indebida su posesión.⁹

⁷ Cfr. Arellano García, Carlos; op. cit.; pág. 32.

⁸ Alfonso Noriega Cantú, prólogo al libro "El Amparo Colonial y el Juicio de Amparo Mexicano" de Andrés Lira; FCE; México, 1972, pp. xvi y xvii.

⁹ Cfr. Arellano García, Carlos; op. cit.; pp. 32 y 33.

"El amparo para efectos en materia administrativa-fiscal y la garantía constitucional de administración de justicia pronta y expedita"

- b) *Proceso foral de inventario*, también se trataba de un secuestro para evitar la privación de la posesión de bienes muebles (particularmente documentos), el procedimiento consistía en inventariar dichos bienes, asegurarlos mediante fianzas y guardarlos en el tribunal en tanto concluyese el juicio por virtud del cual se determina que parte tiene mejor derecho sobre tales bienes muebles.¹⁰
- c) *Proceso foral de manifestación*, que tutelaba la libertad personal atacando las penas corporales excesivas, con violación de fueros, procedimientos, etc.¹¹
- d) *Proceso foral de firma*, consistía en una inhibitoria a jueces, oficiales y particulares otorgada por el Justicia Mayor como consecuencia de la interposición de "justas excepciones", para que no actuasen contra derechos individuales y políticos del peticionario.¹²

Fuero Juzgo

Este documento es un primer intento por unificar la legislación de las provincias conquistadas que logra abolir los fueros municipales y que prohíbe expresamente al rey la confiscación de bienes a sus súbditos.

Espéculo

Es otro intento por centralizar el poder atacando los fueros provinciales que constituye el ensayo para la posterior elaboración de las Siete Partidas; entre sus

¹⁰ Ídem. pág. 33.

¹¹ Íbidem.

¹² Ídem., pp. 34 y 35.

"El amparo para efectos en materia administrativa-fiscal y la garantía constitucional de administración de justicia pronta y expedita"

principales disposiciones se encuentran la prohibición al rey de elaborar arbitrariamente leyes así como su sometimiento expreso a tales normas; además se le confería al rey la administración de justicia, pero se le facultaba para delegarla en alcaldes y jueces siempre que se adecuara a estricta legalidad.

El maestro Arellano García nos ilustra que es en este ordenamiento donde encontramos por vez primera la palabra *amparar* en la Ley III, del Título XIV, del Libro V, que al tenor literal decía: *"...aquellos contra quienes dan los juicios que se tienen por agraviados... o ampararse de aquello de que se agravian. Y este amparamiento es en cuatro maneras... por alzada, o por pedir merced, o por demanda que vuelva en aquel estado en que era antes de que le dieran el juicio, o por querrela que haga, que el juicio fue dado por alguna falsedad, o contra la ordenada manera que el derecho manda guardar en los juicios."*¹³

Leyes de Estilo

La importancia de estas disposiciones judiciales (no legales) radica en la prelación del derecho a aplicar por los jueces: primero se atendía a los principios del derecho natural, en segundo lugar se aplicaba la costumbre y por último las leyes positivas no contrarias al derecho natural o a la costumbre.

Las Siete Partidas

Atribuidas a Don Alfonso X, el Sabio, constituyen la obra jurídica monumental de la época moderna; ya desde la Primera Partida encontramos referencias al término *amparar*, pero es en la Tercera Partida donde se habla del amparo y del amparamiento como medio para salvaguardar los derechos de las personas.

¹³ Ídem., pág 37.

Institución de "Obedézcase pero no se cumpla..."

La institución en comento se regulaba desde la *Novísima Recopilación* de 1805 y es considerada por Toribio Esquivel Obregón¹⁴ como antecedente directo del amparo mexicano. A grandes rasgos diríamos que dicha figura reitera la supremacía del derecho natural sobre cualquier disposición del monarca, las cuales de contravenir el orden intrínsecamente válido, se atendían *de iure*, pero no se realizaban *de facto*. Este es el antecedente más remoto localizado de la suspensión del acto reclamado que actualmente opera en el amparo moderno.

Constitución de Cádiz de 1812 y su influencia en posteriores ordenamientos

Se atribuye a éste ordenamiento la calidad de punto de partida de nuestro juicio de amparo, ya que consagra una serie de garantías para el gobernado (vigentes hasta hoy) oponibles al poder público, además de facultar a las Cortes para conocer y resolver sobre cualquier violación a los preceptos constitucionales.

Entre las garantías que consagraba se encontraban las relativas a la audiencia, a la inviolabilidad del domicilio, a la protección de la propiedad privada, de libertad pensamiento, etc.; en cuanto al poder real lo limita de modo que prohíbe al rey intervenir en asuntos de las Cortes, conceder privilegios exclusivos a determinadas personas, confiscar bienes, expropiar por causa de utilidad pública sin indemnizar, privar la libertad a persona alguna o imponerle penas, exigencia al refrendo ministerial, etc.; asimismo, distingue claramente las funciones judiciales de las del rey y las Cortes.¹⁵

¹⁴ Citado por Arellano García; op. cit., pág. 38.

¹⁵ Cfr. Burgoa Orihuela, Ignacio; op. cit.; pp. 56 y 57; Cfr. Arellano García, Carlos; op. cit.; pp. 40 a 42.

"El amparo para efectos en materia administrativa-fiscal y la garantía constitucional de administración de justicia pronta y expedita"

El control de la constitucionalidad se regulaba someramente en dos preceptos:

"Artículo 372. Las Cortes en sus primeras sesiones tomarán en consideración las infracciones de la Constitución, que se hubieren hecho presentes, para poner el conveniente remedio y hacer efectiva la responsabilidad de los que hubieren contravenido a ella."

"Artículo 373. Todo español tiene derecho a representar a las Cortes o al Rey para reclamar la observancia de la Constitución."

Los lineamientos generales de la Constitución Gaditana se mantuvieron constantes en las posteriores constituciones de 1837, 1869 (monárquicas ambas), el Estatuto Constitucional de 1845, el proyecto de Constitución de 1873 (de corte republicano) y la Constitución de 1876 (última de tendencia monárquica), donde se reconoce por fin la libertad de culto. En la Constitución de 1931, se implanta definitivamente el régimen republicano y en materia de protección a las garantías individuales se dispone¹⁶.

"Artículo 121. Se establece, con jurisdicción en todo el territorio de la República, un Tribunal de Garantías Constitucionales, que tendrá competencia para conocer de:

- a) El recurso de inconstitucionalidad de las leyes.
- b) El recurso de amparo de garantías individuales, cuando hubiere sido ineficaz la reclamación ante otras autoridades.
- c) Los conflictos de competencia legislativa y cuantos otros surjan entre el Estado y las regiones autónomas y los de éstas entre sí.

¹⁶ Ídem.; pp. 57 y 58.

"El amparo para efectos en materia administrativa-fiscal y la garantía constitucional de administración de justicia pronta y expedita"

- d) El examen y aprobación de los poderes de los compromisarios que juntamente con las Cortes eligen al Presidente de la República.
- e) La responsabilidad criminal del jefe del Estado, del Presidente del Consejo y de los Ministros.
- f) La responsabilidad criminal del presidente y los magistrados del Tribunal Supremo y del Fiscal de la República."

Lo que más deseamos destacar en este punto es el hecho de que en ésta Constitución es el amparo mexicano el que influye directamente en la evolución del amparo español gracias a la intervención del jurista mexicano Rodolfo Reyes, *"quien divulgó el contenido de la institución mexicana antes de la reunión de las Cortes de 1931"*.¹⁷

También debemos subrayar la notoria influencia kelseniana al dejar el control de la constitucionalidad en un órgano independiente de cualquiera de los poderes constituidos: el Tribunal Constitucional, el cual subsiste hasta nuestros días.

La Constitución española de 1978 y el amparo español actual

Aprobada por referéndum popular en diciembre de 1978, luego de la caída del régimen franquista, ésta Constitución prevé en materia de protección a las garantías un modelo concentrado *ad hoc* donde los jueces y tribunales ordinarios pueden controlar la constitucionalidad de cualquier acto o disposición de rango inferior a la ley; respecto de las normas con rango de ley, pueden plantear sus

¹⁷ García Ruíz, José Luis; "El recurso de amparo en el derecho español"; Editora Nacional, Madrid, 1980, pág. 40.

“El amparo para efectos en materia administrativa-fiscal y la garantía constitucional de administración de justicia pronta y expedita”

dudas sobre el tema al Tribunal Constitucional, que es un órgano con autonomía reglamentaria interna y autonomía presupuestaria relativa.

La regulación de éstos temas se encuentra en los ordenamientos siguientes¹⁸:

1. Constitución española de 1978.
2. Ley Orgánica 2/1979, de 3 de octubre, del Tribunal Constitucional
3. Ley Orgánica 6/1985, de 1 de julio, del Poder Judicial.
4. Ley Orgánica 3/1984, de 26 de marzo, reguladora de la iniciativa legislativa popular.
5. Ley Orgánica 8/1984, de 26 de diciembre, por la que se regula el régimen de recursos en caso de objeción de conciencia, su régimen penal y se deroga el artículo 45 de la Ley Orgánica 2/1979, de 3 de octubre.
6. Ley Orgánica 5/1985, de Régimen Electoral General.
7. Ley Orgánica 2/1982, de 12 de mayo, del Tribunal de Cuentas.
8. Ley 7/1988, de 5 de abril, de funcionamiento del Tribunal de Cuentas.
9. Acuerdo de 20 de enero de 2000, del Pleno del Tribunal Constitucional, por el que se aprueban normas sobre tramitación de los recursos de amparo a que se refiere la Ley Orgánica 5/1985, de 19 de junio, de Régimen Electoral General.
10. Reglamento de Organización y Personal: aprobado por Acuerdo de 5 de julio de 1990, del Pleno del Tribunal Constitucional (Boletín Oficial del Estado de 3 de agosto de 1990).

El Tribunal Constitucional se integra por doce magistrados que no admiten suplentes y cuyo mandato dura nueve años renovable por tercios cada tres años;

¹⁸ Pérez Tremps, Pablo; “Justicia Constitucional en Iberoamérica”, Instituto de Derecho Público Comparado de la Universidad Carlos III de Madrid, 2002.

"El amparo para efectos en materia administrativa-fiscal y la garantía constitucional de administración de justicia pronta y expedita"

no son inmediatamente reelegibles, salvo que hayan permanecido en el cargo menos de tres años.

Los magistrados se designan de la manera siguiente: cuatro por el Congreso de los Diputados, cuatro por el Senado, dos por el Gobierno, dos por el Consejo General del Poder Judicial. El nombramiento formal lo realiza el Jefe del Estado. Los magistrados designados a iniciativa parlamentaria proceden del acuerdo entre los principales partidos políticos. La calificación de los magistrados se da de entre juristas de reconocida competencia con más de quince años de antigüedad, juzgadores, fiscales, profesores de universidad, miembros de los altos cuerpos de funcionarios, abogados postulantes, etc.

Para su funcionamiento el Tribunal Constitucional se organiza en Pleno, Salas y Secciones.

El *Pleno* conoce de todos los asuntos jurisdiccionales, salvo del recurso de amparo, aunque puede conocer también por avocación o remisión de una Sala; asimismo, conoce de las cuestiones relativas al nombramiento, recusación y cese de los Magistrados y de la aprobación de los reglamentos y otros asuntos internos, actuando entonces como *Pleno Gubernativo*.

Existe también una *Junta de Gobierno*, compuesta por el Presidente, el Vicepresidente, un Magistrado de cada Sala y el Secretario General, con competencias básicamente en materia de personal.

Las *Salas* son dos y conocen de los recursos de amparo. La primera está a cargo del Presidente y la Segunda del Vicepresidente. La composición de las Salas la determina el Pleno y no se prevé la especialización por razón de materias.

Las *Secciones* son cuatro y entienden de la admisión a trámite de los asuntos, los cuales en principio se someten a un informe de admisión de un

"El amparo para efectos en materia administrativa-fiscal y la garantía constitucional de administración de justicia pronta y expedita"

Letrado, para que luego el *Magistrado ponente* realice su propuesta o proyecto; si el asunto es admitido a trámite, sigue el procedimiento legalmente previsto.

Los recursos de amparo siguen el mismo procedimiento, pero el informe de admisión lo emite un *Letrado* específico adscrito a cada Sección. La tarea de estos letrados se coordina por el *Secretario General*.

El reparto de asuntos entre Secciones y Salas sigue un orden preestablecido puramente numérico, no material, que sólo se ve cambiado por razones de identidad o conexión de asuntos.

La competencia del Tribunal Constitucional para conocer de procedimientos es la siguiente:

- o *Recurso de inconstitucionalidad*: control directo y abstracto de constitucionalidad de normas con fuerza de ley.
- o *Cuestión de inconstitucionalidad*: control de constitucionalidad de normas con fuerza de ley a instancias de cualquier órgano judicial que cuestiona la constitucionalidad de una norma con fuerza de ley que deba aplicar a un asunto concreto.
- o *Control previo de tratados internacionales*: control directo y abstracto de constitucionalidad de los tratados internacionales.
- o *Conflictos de competencia*: resolución controversias sobre el reparto de competencias entre Estado y Comunidades autónomas, o de éstas entre sí.
- o *Conflictos de atribuciones entre órganos constitucionales del Estado*: resolución controversias sobre el reparto de competencias entre los

“El amparo para efectos en materia administrativa-fiscal y la garantía constitucional de administración de justicia pronta y expedita”

órganos constitucionales del Estado: Congreso de los Diputados, Senado, Gobierno y Consejo General del Poder Judicial.

- o *Conflictos en defensa de la autonomía local*: resolución controversias relativas a la invasión de la autonomía de los entes locales por normas con fuerza de ley del Estado o de las Comunidades autónomas.
- o *Impugnaciones de disposiciones sin fuerza de ley y resoluciones de las Comunidades autónomas*: resolución de estas impugnaciones por el Gobierno, basadas en violaciones de la Constitución de naturaleza no competencial.
- o *Recursos de amparo*: protección de los derechos fundamentales consagrados en los artículos 14 a 29, y 30.2 de la Constitución Española. La legitimación la ostenta cualquier persona que invoque interés legítimo.

Para concluir esta breve exposición sobre el amparo español, consideramos relevante transcribir los principales preceptos constitucionales relacionados con el tema, a saber:

“Artículo 17.

1. Toda persona tiene derecho a la libertad y a la seguridad. Nadie puede ser privado de su libertad, sino con la observancia de lo establecido en este artículo y en los casos y en la forma previstos en la ley.

2. La detención preventiva no podrá durar más del tiempo estrictamente necesario para la realización de las averiguaciones tendentes al esclarecimiento de los hechos, y, en todo caso, en el plazo máximo de setenta y dos horas, el detenido deberá ser puesto en libertad o a disposición de la autoridad judicial.

"El amparo para efectos en materia administrativa-fiscal y la garantía constitucional de administración de justicia pronta y expedita"

3. Toda persona detenida debe ser informada de forma inmediata, y de modo que le sea comprensible, de sus derechos y de las razones de su detención, no pudiendo ser obligada a declarar. Se garantiza la asistencia de abogado al detenido en las diligencias policiales, en los términos que la ley establezca.

4. La ley regulará un procedimiento de "*habeas corpus*" para producir la inmediata puesta a disposición judicial de toda persona detenida ilegalmente. Asimismo, por ley se determinará el plazo máximo de duración de la prisión provisional.

"Artículo 53.

1. Los derechos y libertades reconocidos en el Capítulo segundo del presente Título vinculan a todos los poderes públicos. Sólo por ley, que en todo caso deberá respetar su contenido esencial, podrá regularse el ejercicio de tales derechos y libertades, que se tutelarán de acuerdo con lo previsto en el artículo 161, 1, a).

2. Cualquier ciudadano podrá recabar la tutela de las libertades y derechos reconocidos en el artículo 14 y la Sección primera del Capítulo segundo ante los Tribunales ordinarios de preferencia y sumariedad y, en su caso, a través del recurso de amparo ante el Tribunal Constitucional. Este último recurso será aplicable a la objeción de conciencia reconocida en el artículo 30.

3. El reconocimiento, el respeto y la protección de los principios reconocidos en el Capítulo tercero informarán la legislación positiva, la práctica judicial y la actuación de los poderes públicos. Sólo podrán ser alegados ante la Jurisdicción ordinaria de acuerdo con lo que dispongan las leyes que los desarrollen.

"Artículo 95.

1. La celebración de un tratado internacional que contenga estipulaciones contrarias a la Constitución exigirá la previa revisión constitucional.

"El amparo para efectos en materia administrativa-fiscal y la garantía constitucional de administración de justicia pronta y expedita"

2. El Gobierno o cualquiera de las Cámaras puede requerir al Tribunal Constitucional para que declare si existe o no esa contradicción.

"Artículo 159.

1. El Tribunal Constitucional se compone de 12 miembros nombrados por el Rey; de ellos, cuatro a propuesta del Congreso por mayoría de tres quintos de sus miembros; cuatro a propuesta del Senado, con idéntica mayoría; dos a propuesta del Gobierno, y dos a propuesta del Consejo General del Poder Judicial.

2. Los miembros del Tribunal Constitucional deberán ser nombrados entre magistrados y Fiscales, Profesores de Universidad, funcionarios públicos y Abogados, todos ellos juristas de reconocida competencia con más de quince años de ejercicio profesional.

3. Los miembros del Tribunal Constitucional serán designados por un período de nueve años y se renovarán por terceras partes cada tres.

4. La condición de miembro del Tribunal Constitucional es incompatible: con todo mandato representativo; con los cargos políticos o administrativos; con el desempeño de funciones directivas en un partido político o en un sindicato y con el empleo al servicio de los mismos; con el ejercicio de las carreras judicial y fiscal, y con cualquier actividad profesional o mercantil.

En lo demás, los miembros del Tribunal Constitucional tendrán las incompatibilidades propias de los miembros del poder judicial.

5. Los miembros del Tribunal Constitucional serán independientes e inamovibles en el ejercicio de su mandato.

"Artículo 160

El Presidente del Tribunal Constitucional será nombrado entre sus miembros por el Rey, a propuesta del mismo Tribunal en pleno y por un período de tres años.

"El amparo para efectos en materia administrativa-fiscal y la garantía constitucional de administración de justicia pronta y expedita"

"Artículo 161.

1. El Tribunal Constitucional tiene jurisdicción en todo el territorio español y es competente para conocer:

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

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

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

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

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

"Artículo 162

1. Están legitimados:

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

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

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

"El amparo para efectos en materia administrativa-fiscal y la garantía constitucional de administración de justicia pronta y expedita"

***Artículo 163**

Quando un órgano judicial considere, en algún proceso, que una norma con rango de ley, aplicable al caso, de cuya validez dependa el fallo, pueda ser contraria a la Constitución, planteará la cuestión ante el Tribunal Constitucional en los supuestos, en la forma y con los efectos que establezca la ley, que en ningún caso serán suspensivos.

***Artículo 164**

1. Las sentencias del Tribunal Constitucional se publicarán en el Boletín Oficial del Estado con los votos particulares, si los hubiere. Tienen el valor de cosa juzgada a partir del día siguiente de su publicación y no cabe recurso alguno contra ellas. Las que declaren la inconstitucionalidad de una ley o de una norma con fuerza de ley y todas las que no se limiten a la estimación subjetiva de un derecho, tienen plenos efectos frente a todos.

2. Salvo que en el fallo se disponga otra cosa, subsistirá la vigencia de la ley en la parte no afectada por la inconstitucionalidad.

***Artículo 165**

Una ley orgánica regulará el funcionamiento del Tribunal Constitucional, el estatuto de sus miembros, el procedimiento ante el mismo y las condiciones para el ejercicio de las acciones."

Francia

Sin duda alguna las primeras preocupaciones por poner un freno al arbitrario actuar de la autoridad monárquica surgen de pensadores como Rousseau, Voltaire, Montesquieu, Diderot, D'Alambert, etc., dichas ideas se propagaron alrededor del mundo y constituyeron apoyo ideológico a todos los movimientos libertarios e

"El amparo para efectos en materia administrativa-fiscal y la garantía constitucional de administración de justicia pronta y expedita"

independentistas del mundo; concretamente en Francia estos pensamientos se han plasmado en diversos ordenamientos, como son:

Declaración de los derechos del hombre y del ciudadano

Votada el 4 de agosto de 1789 por la Asamblea Nacional y Constituyente, ésta Declaración constituye uno de los más importantes documentos jurídico-políticos del mundo, al consagrar "*derechos naturales e imprescriptibles al hombre*" como son: libertad, igualdad, seguridad y propiedad (artículo 2º).

La Declaración en comento "*no fue un ordenamiento de tipo constitucional, puesto que no organizó al Estado francés mediante la creación de órganos de gobierno y la distribución de su competencia, sino que representa un documento de singular importancia que sirvió de modelo irrefutable a los diferentes códigos políticos que rigieron la vida institucional de Francia [y de otros países] a partir del año de 1791...*"¹⁹

Senado Conservador

Concebido por el jurista y político Sieyès y previsto por la Constitución francesa de 1799, se trataba de un órgano político de control constitucional integrado por ochenta miembros inamovibles en su cargo y por ende independientes y autónomos en sus decisiones. Su función primaria consistía - como ya mencionamos- en controlar en orden constitucional, para ello podía someter a los poderes del Estado a las disposiciones constitucionales anulando cualquier acto de los primeros que las contraviniera; estas facultades llegaron a un punto álgido cuando Napoleón Bonaparte fue nombrado Cónsul Vitalicio pues

¹⁹ Burgoa Orihuela, Ignacio; op. cit.; pág. 70.

“El amparo para efectos en materia administrativa-fiscal y la garantía constitucional de administración de Justicia pronta y expedita”

podía anular cualquier sentencia de los tribunales que estimase conculcara la seguridad del Estado.

A la caída del imperio napoleónico el Senado Conservador desapareció dando origen a un órgano mucho más restringido en sus atribuciones: la “*Cámara de los Pares*”²⁰; sin embargo, el sistema de control constitucional por órgano político volvió a funcionar en la Constitución de 1852, donde el Senado revisaba las leyes antes de que entraran en vigor para analizar si no contravenían ningún precepto constitucional.

Constitución de la República Francesa de 1958

Posterior a la Segunda Guerra Mundial se previó en la Constitución de 1946, un sistema particular de control de constitucionalidad que rompía con el principio de supremacía constitucional al prever la no entrada en vigor de leyes contrarias a la Constitución en tanto ésta última no se reformara para adecuarse a lo dispuesto en tales leyes; en nuestro país esta práctica es muy común pues nuestros legisladores en su afán de pasar a la historia constitucional mexicana prefieren realizar reformas constantes a la Carta Magna antes que adecuar la norma secundaria a las disposiciones constitucionales lo que ha originado un verdadero *pandemonium* legislativo.

La actual Constitución de 1958, prevé un Consejo Constitucional encargado de preservarla, dicho órgano político tiene al decir del maestro Burgoa²¹ una doble función:

- a) Política: vigila las elecciones de Presidente de la República, Diputados y Senadores, y

²⁰ Ídem., pág. 72.

²¹ Íbidem.

“El amparo para efectos en materia administrativa-fiscal y la garantía constitucional de administración de justicia pronta y expedita”

- b) Jurídica: guarda el principio de supremacía constitucional frente a otras normas secundarias que pudieran contravenirla, las cuales no entrarán en vigor hasta en tanto se constate su constitucionalidad.

Cabe destacar que dicho control se ejerce sólo ante los poderes constituidos para mantener su debida separación de funciones y nunca a favor de los ciudadanos, por tanto en el país galo no se prevé un juicio similar a nuestro juicio de amparo indirecto como medio de control constitucional a favor del gobernado, pero sí cuenta, como lo veremos en el capítulo respectivo con un recurso de casación que influyó notablemente en nuestro amparo directo.

Finalmente, haremos referencia a los títulos de la Constitución en comentario relacionados con el tema tratado:

- o El título VII está consagrado al Consejo Constitucional, juez de la constitucionalidad de las leyes.
- o El título IX se refiere al Tribunal Supremo de Justicia, que juzga al Presidente de la República en caso de alta traición.
- o El título X, modificado por la ley constitucional del 27 de julio de 1993, está consagrado al Tribunal de Justicia de la República y lo transforma en un tribunal que se ocupa de crímenes y delitos de los ministros en el ejercicio de sus funciones.
- o El título VIII, sobre las disposiciones relativas a la "autoridad judicial", noción que evoluciona con la expresión más neutra aparecida en 1993 de "independencia de la justicia".

Inglaterra

Consideramos ya desde ahora, previo al estudio de las instituciones anglosajonas, hacer cita a la opinión del maestro Héctor Fix Zamudio, quien nos advierte que *"las instituciones anglosajonas forman el ropaje externo, el marco, o si se quiere, el esqueleto de nuestro juicio constitucional, pero el espíritu, la sangre y la carne del sistema, provienen de las corrientes española y francesa, que mezcladas con las aportaciones nacionales, han dado al amparo su peculiar estructura..."*²²

Magna Charta

Impuesta al rey Juan por los nobles ingleses que reclamaron el respeto a sus derechos nobiliarios, este documento fue firmado en 1215; sus logros más grandes fueron: haberse constituido como un medio para limitar el poder real en plena etapa feudal y servir de base para el actual sistema parlamentario inglés.

La Carta Magna inglesa del 15 de junio de 1215 constituye uno de los antecedentes más importantes del constitucionalismo. Por ella, el Rey Juan sin Tierra concede *"perpetuamente, en nuestro nombre y en el de nuestros sucesores, para todos los hombres libres del reino de Inglaterra, todas las libertades que a continuación se expresan, transmisibles a sus descendientes"*.

Entre los artículos más importantes encontramos:

Artículo 2º. Consagra una de las bases del derecho público moderno, al prescribir que *"no se establecerá en nuestro reino auxilio ni contribución alguna sin el consentimiento de nuestro común Concejo del reino, a no ser que se destinen al*

²² Fix-Zamudio, Héctor; "El juicio de amparo"; Porrúa, México, 1964, pág. 213.

"El amparo para efectos en materia administrativa-fiscal y la garantía constitucional de administración de justicia pronta y expedita"

rescate de nuestra persona, o para armar caballero a nuestro hijo primogénito, o bien para casar una sola vez a nuestra hija primogénita; y aun en estos casos, el auxilio o la contribución habrá de ser moderado".

Artículo 14. También sienta un principio, en el que se ha querido ver origen del recurso de *habeas corpus* y del *due process of law*, cuando establece que *"nadie podrá ser arrestado, aprisionado, ni desposeído de sus bienes, costumbres y libertades, sino en virtud del juicio de sus pares, según la ley del país"*.

Artículo 48. Promete, igualmente, el soberano que: *"no venderemos, ni rehusaremos, ni dilataremos a nadie la administración de justicia"*.

Artículo 49. Otorga la libertad de tránsito y de comercio.

Artículo 50. Relativo a la libre entrada y salida del reino.

Artículo 52. Contiene previsiones encaminadas a impedir la arbitrariedad y la injusticia relacionadas con los artículos 21, 25, 26, 29, 38, 42, 47, 62, 65, entre otros.

Todos estos derechos estaban establecidos a favor de los Barones del reino, quienes fueron los que le arrancaron a Juan sin Tierra esta concesión real; cabe destacar que éstos eran los únicos hombres libres pues los demás eran los siervos de la gleba.

En resumen, de acuerdo con el maestro Arellano García²³, la Carta Magna también logró entre otras conquistas oponibles al poder público las siguientes:

- a) Se reconoce en derecho a oponerse impuestos injustos y a analizar por medio de un Consejo las exacciones extraordinarias a los nobles.

²³ Arellano García; op. cit.; pág. 44.

"El amparo para efectos en materia administrativa-fiscal y la garantía constitucional de administración de justicia pronta y expedita"

- b) Se prohíbe al rey "vender o diferir la justicia", ni disponer de la vida o la libertad de un hombre libre sin juicio previo.
- c) Se establece que la imposición de castigos será razonable y proporcional a la falta cometida.
- d) Se prohíbe la expropiación sin previa indemnización.
- e) Se establece de manera primitiva la garantía de audiencia al exigirse juicio previo antes de aprisionar, desterrar, desposeer, penar o declarar fuera de la ley a hombre alguno.

Por último debemos destacar que la Carta Magna fue ratificada por el rey Eduardo I, en 1297.

Petition of Rights

Este documento fue formulado por el Parlamento en el año de 1627 al rey Carlos I, básicamente es una solicitud para que se reafirmaran los derechos otorgados en la Carta Magna, entre otras las prohibiciones siguientes: el pago de impuestos no consentidos por el Parlamento; determinados actos de molestia; aprisionar injustamente a persona alguna, etc.

Writ of Habeas Corpus

En el año de 1679 se estableció la ley del " *Writ of Habeas Corpus*", cuyo objeto es defender la libertad de las personas contra posibles detenciones arbitrarias (sin mandamiento judicial).

Ya estudiamos que en 1215, la Carta Magna estableció limitaciones al poder real y consagró el principio de la libertad individual; desde entonces fue evidente la necesidad de garantizar la vigencia real de este derecho a través de medios rápidos, prácticos y eficientes, es así como en 1628, la Petición de Derechos (*Petition of Rights*) menciona el *habeas corpus*, instrumento que viene a garantizar definitivamente este derecho.

La ley de *habeas corpus* de 1679 disponía: " *Si una persona es arrestada y detenida en tiempo de receso por cualquier delito tendrá derecho por sí, o por otro en representación suya para dirigirse al lord canceller o cualquier otro juez o magistrado, los cuales, vistas las copias de los autos de prisión o previo el juramento de haber sido denegadas dichas copias, precediendo una petición por escrito de la persona detenida o de cualquiera otra en su lugar, confirmada por dos testigos presentes en el acto de entregarla, tiene la obligación de expedir un habeas corpus que será remitido al lord canceller, juez o barón de los respectivos tribunales; y una vez presentado el writ; el funcionario o la persona a quien éste comisione presentará nuevamente el preso ante el lord canceller, los demás jueces o el designado por el susodicho writ; dando a conocer las causas de la prisión o detención, cumplidas estas disposiciones, en dos días el lord canceller o cualquier otro juez pondrá en libertad al preso, recibiendo en garantía la suma que los jueces consideren conveniente, en atención a la calidad del preso o a la naturaleza del delito*".

“El amparo para efectos en materia administrativa-fiscal y la garantía constitucional de administración de justicia pronta y expedita”

Este es el antecedente de la figura de la suspensión en amparo contra los actos restrictivos de la autoridad fuera del procedimiento judicial en nuestro sistema jurídico.

La ley también establecía penas al funcionario que no cumpla con el *writ*, así como también la prohibición de volver a detener a la persona por el mismo delito, una vez puesto en libertad por *habeas corpus*.

Ya vimos que la ley de 1679 regulaba el *habeas corpus* sólo para casos criminales, luego, por ley de 1816, se amplía su manto protector a controversias civiles; para 1862, una ley amplió la jurisdicción, su aplicación se extendió a cualquier colonia inglesa en que hubiera magistrados en condiciones de emitir un *writ of habeas corpus*.

Actualmente, el *habeas corpus* inglés continúa siendo una institución que pone al amparo de los magistrados la libertad corporal del individuo.

Bill of Rights

Este estatuto fue impuesto a Guillermo de Orange, por el Parlamento en 1689 y restringe aún más los derechos reales; lo más importante de dicho documento no fue el haber ampliado las garantías individuales reconocidas en legislaciones anteriores, ya que de suyo ninguna era realmente desconocida hasta entonces pero, el verdadero logro de esta declaración, fue el reconocimiento forzoso de dichas garantías por la corona *verbi gracia*, la libertad de portación de armas, libertad de tribuna en el Parlamento, etc., además, prohíbe la suspensión y dispensa de las leyes, los impuestos, multas o fianzas excesivas o no establecidas por el Parlamento y reconoce el derecho de petición al rey así como la libre elección de comunes, entre otros muy importantes derechos.

Statutory Law

Observamos que los documentos jurídicos analizados anteriormente restringen los derechos de la corona y otorgan prerrogativas al Parlamento, ante ésta situación omnimoda el Parlamento se transformó en el centro de poder real hasta la proclamación de la supremacía constitucional por Edward Coke, quien alegó que *"ni el rey, ni el parlamento son soberanos, la soberanía radica en el pueblo y el parlamento está formado por representantes del pueblo y son servidores del pueblo; el parlamento no es soberano y no siéndolo, no está capacitado para expedir leyes contrarias al Common Law."*²⁴

En otro orden de ideas, el *Statutory Law* se refiere a que el *common law* tiene supremacía sobre la legislación ordinaria del Parlamento.

Estados Unidos

En un primer momento, fueron los inmigrantes, colonos ingleses quienes trajeron consigo las instituciones jurídicas del *common law* imperantes en su país de origen. De acuerdo con el maestro Arellano García, ya desde las cartas de establecimiento se había implantado en aquella nación un régimen "cuasi-democrático", ya que a través de ellas el rey de Inglaterra dotó de cierta autonomía a las colonias para que eligieran a sus gobernantes, dictaran leyes y nombraran jueces.²⁵

²⁴ Cfr. pág. 51.

²⁵ Ídem.; pág. 54.

Declaraciones de derechos de Virginia, Maryland y Massachusetts

Fue Virginia la primera colonia en establecer a principios de 1776, su propia declaración de derechos, que a la postre será la primera en todo en continente americano, consagrando entre otros principios la igualdad y libertad innata de todos los hombres, el reconocimiento del poder del pueblo de autolimitarse, prohíbe los privilegios y emolumentos especiales, proclama la separación de poderes, el establecimiento frecuente de elecciones de representantes, prohíbe la suspensión de leyes.

En ese mismo año, la colonia de Maryland decide proclamar su propia declaración de derechos, donde se reconoce tanto la influencia de las instituciones jurídicas inglesas, como la adaptación especial que éstas sufrieron en las colonias en norteamericanas.

Por lo que respecta a Massachusetts, fue hasta 1780 cuando surge su declaración de derechos, misma que consideramos importante, pues además del reconocimiento de la libertad, igualdad y propiedad de las personas, se reconoce las obligaciones de la sociedad de velar por sus integrantes como la de las personas en contribuir a dicho al gasto social de acuerdo a sus posibilidades y siempre por determinación del "cuerpo representativo constitucional"; asimismo reitera la división de poderes.

Confederación y unión perpetua

En 1778, las trece colonias se unieron mediante la suscripción en Filadelfia de un documento denominado: "Artículos de Confederación y perpetua Unión entre los Estados"²⁶.

²⁶ Ídem, pág. 57.

"El amparo para efectos en materia administrativa-fiscal y la garantía constitucional de administración de justicia pronta y expedita"

Casi todo el articulado trata cuestiones de organización de la unión, salvo una referencia contenida en el artículo IV, relativo a los derechos de los gobernados, entre otros la libertad de tránsito, de oficio, obligación de pagar impuestos, etc.

Constitución de 1787

En este cuerpo constitucional por vez primera se establece que no puede suspenderse el recurso de *habeas corpus* salvo en casos de rebelión o invasión, asimismo se prevé la sumisión del gobernante a la ley, el control jurisdiccional de la Constitución y la supremacía del propio ordenamiento, facultando a los jueces a "...abandonar lo dispuesto en las constituciones y leyes locales frente a lo dispuesto por la Constitución."²⁷

Due Process of Law

En 1791, se introdujeron reformas y adiciones (las primeras 10 enmiendas) a la Constitución Federal de 1787, conocidas con el nombre de *Bill of Rights*, pues detallan mejor los derechos de los gobernados, dentro de éstos destaca el relativo a la consagración del *debido proceso legal*, contenido en el artículo cinco, que textualmente dispone:

"Artículo Cinco. Nadie estará obligado a responder de un delito castigado con la pena capital o con otra infamante si un gran jurado no lo denuncia o acusa, a excepción de los casos que se presenten en las fuerzas de mar o tierra o en la milicia nacional cuando se encuentre en servicio efectivo en tiempo de guerra o peligro público; tampoco se pondrá a persona alguna dos veces en peligro de perder la vida o algún

²⁷ Ídem., pág. 58.

"El amparo para efectos en materia administrativa-fiscal y la garantía constitucional de administración de justicia pronta y expedita"

miembro con motivo del mismo delito; ni se le compelerá a declarar contra sí misma en ningún juicio criminal; ni se le privará de la vida, la libertad o la propiedad sin el debido proceso legal; ni se ocupará la propiedad privada para uso público sin una justa indemnización."

Posteriormente, en 1868, la XIV enmienda ratificó este principio al declarar en su parte relativa que: *"tampoco podrá Estado alguno privar a cualquier persona de la vida, la libertad o la propiedad sin el debido proceso legal; ni negar a cualquier persona que se encuentre dentro de sus límites jurisdiccionales la protección de las leyes, igual para todos"*.

Caso Marbury contra Madison

El artículo seis, de la Constitución norteamericana dispone en su punto 2, que: *"Esta Constitución, y las leyes de los Estados Unidos que se expidan con arreglo a ella, y todos los tratados celebrados o que se celebren bajo la autoridad de los Estados Unidos, serán la suprema ley del país y los jueces de cada Estado estarán obligados a observarlos, a pesar de cualquier cosa en contrario que se encuentre en la Constitución o las leyes de cualquier Estado."*

Corresponde a este asunto el mérito de haber logrado el control de constitucionalidad de las leyes a través del órgano jurisdiccional tal como puede observarse del texto citado y del estudio del famoso caso de Marbury contra Madison, el cual dio origen a la decisión histórica de la Corte Suprema de Estados Unidos en 1803.

De acuerdo con la reseña que nos brinda el Departamento de Estado norteamericano²⁸ sobre este caso, en los últimos días de su gestión, el presidente John Adams había nombrado a William Marbury como juez de paz en el Distrito de

"El amparo para efectos en materia administrativa-fiscal y la garantía constitucional de administración de justicia pronta y expedita"

Columbia. Sin embargo, la "comisión" de Marbury (es decir, el documento de certificación de su nombramiento) no le había sido entregada antes de la expiración del periodo presidencial de Adams. El nuevo presidente, Thomas Jefferson, ordenó que no se entregara la comisión.

Marbury presentó una demanda ante la Corte Suprema de Justicia, solicitando una orden instruyendo al secretario de Estado, James Madison, que le entregara la comisión. Marbury argumentó que un estatuto federal le daba a la Corte Suprema la facultad de ejercer jurisdicción original en casos como el suyo. Sin embargo, la Corte Suprema a través de su presidente John Marshall, llegó a la conclusión de que la Constitución limita su jurisdicción original a ciertas categorías de juicios, y que el caso de Marbury no se encuadraba en ninguna de esas categorías. Por lo tanto, dijo la Corte, había un conflicto entre el estatuto federal, que pretendía conferir la jurisdicción original, y la Constitución, que pretendía negar la jurisdicción original. Debido a que la Constitución es la "ley suprema de la nación", continuó la Corte, la Constitución debe prevalecer sobre cualquier otra ley, federal o estatal, que se encuentre en conflicto con ella. En consecuencia, la Corte aplicó la Constitución, dejó de lado el estatuto y desechó la demanda de Marbury por falta de jurisdicción.

Marbury vs. Madison estableció el principio de que todas las leyes y otras acciones gubernamentales deben conformarse a la Constitución, y que cualquier individuo que crea que sus derechos constitucionales son violados por cualquier nivel del gobierno -federal, estatal o local-, podría obtener reparación mediante un litigio apropiado. Como tal, todos los años las cortes federales y locales de Estados Unidos deciden centenares de casos en los cuales se requiere que funcionarios del gobierno defiendan la constitucionalidad de sus acciones.

Podemos afirmar que el caso Marbury vs. Madison radica su importancia más en cuestiones meramente políticas que estrictamente jurídicas, lo anterior se

²⁸ Department of State; www.usinfo.state.gov/journals.htm; consultada el 24 de febrero de 2003; 14:43 hrs.

"El amparo para efectos en materia administrativa-fiscal y la garantía constitucional de administración de justicia pronta y expedita"

interpreta de la manera siguiente: dado el momento histórico y las condiciones políticas de la época, el hecho de establecer el principio de supremacía constitucional fue una decisión brillante dictada por el juez Marshall para satisfacer a ambos bandos en pugna, pues incluso los vencidos aceptaron su derrota con resignación debido a que tal resolución encontró fundamento en la tradición norteamericana de que los fallos de sus jueces fueran revisados por los juzgadores ingleses a través del *judicial review* por tanto, la decisión no fue sorpresiva; sirve de apoyo para lo anterior el hecho de que las Cortes de Virginia (cuyo presidente era *George White*, maestro de *John Marshall* en el *College Williams and Mary*), Nueva Jersey, Nueva York, Pennsylvania y Carolina del Norte, ya habían sostenido la supremacía constitucional al dejar de aplicar leyes que consideraban inconstitucionales.

Por su parte el ex ministro Fernando Yllanes sostiene lo siguiente: *"Marshall opinó al principio que Marbury tenía derecho a recibir su nombramiento; que Madison, al retenérselo, estaba violando la ley, y que el Congreso había dado poder a la Corte para reparar el daño, promulgando su mandato.. La estrategia de conceder a los jeffersonianos una victoria, amparándose bajo una doctrina de la cual eran acérrimos opositores, fue soberbia. Marshall era tan hábil político como abogado. Los jeffersonianos no podían excitar la hostilidad de la gente contra una doctrina que les había dado la victoria. Marshall había incorporado en la ley la doctrina de la supremacía judicial, y lo había llevado a cabo dentro de una posición fuertemente atrincherada..."*²⁹

²⁹ Fernando Yllanes Ramos; "El amparo. El mejor instrumento de defensa de los derechos individuales. Antecedentes, experiencias y análisis comparativos del amparo mexicano"; Conferencia dictada con motivo del 28° convención anual del State Bar of California; El Foro, abril-diciembre de 1955; www.bma.org.mx; consultada el 13 de febrero de 2003, 10:30 hrs.

Writ of Habeas Corpus

Como ya se sabe, el *habeas corpus* nace en Inglaterra, a mediados del siglo XIII, y desde entonces emprende un rápido desarrollo que perfila sus principales características. En cuanto tal, es trasladado a sus colonias, en especial a Estados Unidos de América, que lo adopta a nivel local y luego a nivel federal cuando se consuma la independencia, y en donde también tiene un desarrollo peculiar hasta nuestros días.

En la actualidad lo que más se emplea (en ambos países) es el técnicamente llamado *habeas corpus ad subjudiciendum*. Su propósito fundamental es obtener la libertad inmediata por una detención ilegal, para liberar a aquellos que son hechos prisioneros sin causa suficiente; en otras palabras, para liberar a las personas detenidas indebidamente o alejados de quienes tienen que ver legalmente con su detención.

En fin, entre los remedios extraordinarios que existen en el sistema jurídico angloamericano para la protección de la vida, seguridad y libertad de las personas contra los actos ilícitos de los individuos en general y de las autoridades en particular, se destaca el famoso *writ of habeas corpus*, mandamiento que dictan los jueces para ordenar la presentación ante ellos de un individuo y que es un procedimiento judicial sumario encaminado a librar a las personas de toda privación ilícita de su libertad y especialmente de cualquier arresto, detención o aprisionamiento ilegal.

El *habeas corpus*, constituye el medio procesal para hacer efectivas las garantías que salvaguardan la vida y la libertad del individuo; hay que advertir que el juicio constitucional norteamericano es completo y abarca todas las ramas del Derecho, sólo que en cada una de ellas se emplea un recurso especial determinado. Esto explica el lamentable error que algunos comentaristas han sufrido al suponer que el *habeas corpus* es la institución que en los Estados Unidos

"El amparo para efectos en materia administrativa-fiscal y la garantía constitucional de administración de justicia pronta y expedita"

desempeña la función del juicio de amparo en México, cuando solamente es una de sus facetas en nuestro sistema jurídico.

Writ of Error

Abolido 1919, este *writ* disponía que en todos aquellos casos en que se controvertiera la validez de una ley, tratado o autoridad o su inconstitucionalidad, la Suprema Corte tendría facultades para revisar las cuestiones de derecho contenidos en el fallo.

El maestro Alfonso Noriega³⁰ explica en su obra que el recurso fue suprimido en virtud de su alcance limitado, pues como ya apuntábamos se limitaba sólo a las cuestiones de derecho, en tanto que el recurso de apelación revisaba cuestiones de hecho y de derecho, por lo tanto, el *writ of error* resultaba innecesario.

Writ of Certiorari

El *writ of certiorari* se introdujo por el *Judiciary Act* de 1925³¹, junto al recurso de *appeal* y los *certified of questions*. A diferencia del recurso de *appeal* que procede en aquellos casos en que la ley expresamente lo determina, en el *writ of certiorari* la Corte tiene una amplia facultad discrecional para determinar que casos debe conocer, esto le permite tener un amplio control sobre la calidad de lo que conoce y resuelve.

³⁰ Noriega Cantú, Alfonso; "Lecciones de amparo"; Porrúa, México, 1999, pág. 69.

³¹ Cfr. Rabasa, Oscar; "Diferencias entre el juicio de amparo y los recursos constitucionales norteamericanos"; conferencia dictada en el Ilustre y Nacional Colegio de Abogados; El Foro, septiembre, 1947; www.bma.org.mx; consultada el 15 de febrero de 2003, 15:55hs.

"El amparo para efectos en materia administrativa-fiscal y la garantía constitucional de administración de justicia pronta y expedita"

Hoy día el *writ of certiorari* es el recurso más importante que se puede hacerse valer ante la Corte, el que además ha contribuido a que la misma no se vea hostigada por el exceso de trabajo, sin necesidad de tener que crear más tribunales.

Los casos que pueden dar lugar a la interposición de un *writ of certiorari*, son aquéllos que versen sobre la validez de un tratado o de una ley federal o, donde la validez de una ley estatal es cuestionada por encontrarse en contra de la Constitución federal, tratado internacional o ley federal o, donde cualquier título, derecho, privilegio o, inmunidad es impuesto con fundamento en la Constitución, tratados o, leyes o, comisión conferida o autoridad ejercida a nombre de los Estados Unidos.

Conforme a la Regla 19 del *Revised Rules of the Supreme Court of the United States*, la que lleva por título: *Jurisdiction on Writ of Certiorari* la admisión del *writ of certiorari* es consecuencia de una "sólida facultad discrecional judicial" ("*solid judicial discretion*"), y deberá otorgarse sólo cuando existan "razones especiales e importantes" ("*special and important reasons*"), para aceptar el caso a resolución.

La misma regla señala algunos casos, tales como (1) cuando una corte estatal ha decidido cuestiones federales substanciales sobre cuya materia no se ha pronunciado anteriormente la Suprema Corte; o (2) cuando ha resuelto de una manera, que probablemente no resulte consistente con decisiones anteriores de la Suprema Corte.

El otorgamiento del *writ of certiorari*, entendido como la entrada a trámite del recurso, esta sujeto a un procedimiento específico y en la inmensa mayoría de los casos no entra a analizar el fondo de la cuestión (de la "litis"); sin embargo se han presentado casos en los que la Corte ha evaluado y revocado la sentencia sometida a revisión, esto ocurre cuando la decisión es claramente errónea o,

“El amparo para efectos en materia administrativa-fiscal y la garantía constitucional de administración de justicia pronta y expedita”

cuando la decisión está siendo esperada por una Corte local para resolver un asunto.

Después de que la Corte ha aceptado a trámite el recurso, la misma está facultada para revocar la aceptación del mismo argumentando que éste ha sido indebidamente otorgado. Otra característica importante del recurso de *writ of certiorari* es que la Corte con frecuencia admite a trámite el recurso exclusivamente para resolver una o algunas de las cuestiones planteadas o, incluso para resolver cuestiones que no fueron planteadas. Sin embargo, una vez que se le ha dado entrada al recurso, no se permite que el demandante plantee más cuestiones. La negativa del otorgamiento del recurso no expresa las causas de la misma.

Writ of Mandamus

El *writ of mandamus*, mandamiento judicial, es el procedimiento que desempeña la misma función que el *injucción*, con la sola distinción de que en tanto que este último sirve para impedir, en forma prohibitiva, la ejecución del acto o ley reclamados, el primero tiene por objeto que de un modo activo realice un acto u obligación la autoridad demandada cuando la violación consista en la negativa de ésta para ejecutar lo que constitucional o legalmente está obligada a llevar a cabo.

Esta figura es semejante al juicio de amparo promovido en México contra actos omisivos, resultando el efecto de la sentencia es el de obligar a la autoridad responsable a que realice un acto cuya no ejecución constituye precisamente el concepto de violación en que se funda la queja.

No obstante la diferencia notable que se advierte entre el modo de operar de la constitución americana a través del *mandamus*, y del juicio de amparo mexicano, es que, conforme a la jurisprudencia definida de la Suprema Corte y demás tribunales norteamericanos, el *mandamus* es improcedente por regla general, en

“El amparo para efectos en materia administrativa-fiscal y la garantía constitucional de administración de justicia pronta y expedita”

contra del Jefe del Ejecutivo, del Congreso de la Unión o de las legislaturas estatales, porque conforme al Derecho Constitucional de los Estados Unidos el poder judicial no puede dictar órdenes para la ejecución de actos positivos en contra de las autoridades acabadas de mencionar.

El *mandamus* sólo es procedente contra todos los demás funcionarios de la Federación o de los Estados, pero sólo para que cumplan con deberes materiales expresamente definidos por la Constitución y leyes federales, pues cuando la ley otorga facultades discrecionales, el poder judicial no puede intervenir para ordenar positivamente su realización. Tampoco pueden señalarse como autoridades responsables en el juicio ni enderezarse la queja en contra del Presidente de la República, el Congreso o las legislaturas que haya dictado o promulgado la ley de que se trate, pues el juicio para que los tribunales declaren la inconstitucionalidad, se promueve exclusivamente contra el representante jurídico del Gobierno federal o estatal, según fuere el caso, es decir del Procurador General, a efecto de que, si la ley es declarada inconstitucional por el tribunal que conozca del asunto, éste prohíba por mandamiento judicial al Gobierno, representado en el juicio por el Procurador, que aplique y ejecute la ley impugnada.³²

Writ of Injunction

El *injunction*, o mandamiento que el actor solicita del juez a efecto de que éste suspenda e impida la ejecución de cualquier acto ilícito ejecutado por un particular o una autoridad, según fuere el caso; y en los juicios que versan sobre la materia constitucional, es el medio usual, por tanto, para que los tribunales, a instancia de la parte agraviada, examine la constitucionalidad de las leyes o actos de la autoridad y suspendan e impidan en definitiva su ejecución. En otras palabras, desempeña la misma función que el incidente de suspensión y el juicio de amparo en el sistema mexicano, pero no en materia penal, sino en la civil y

³² *Ibidem*

"El amparo para efectos en materia administrativa-fiscal y la garantía constitucional de administración de justicia pronta y expedita"

administrativa exclusivamente, pues para cada materia la institución americana dispone de un recurso determinado.³³

Writ of Prohibition

Este *writ* impide a determinada persona u órgano jurisdiccional la realización de actos procesales en tanto se decide otro asunto de jurisdicción diversa a la original o bien algún incidente, ante el órgano jurisdiccional competente para ello.³⁴

Certification of Questions

De acuerdo con el maestro Oscar Rabasa, en general los recursos de *appeal*, *certiorari* y *certification of questions*, atañen a controversias que versen sobre la aplicación e interpretación de la Constitución, leyes federales y tratados internacionales celebrados por los Estados Unidos, que se inicien en los tribunales federales o estatales, pasan en revisión a la Suprema Corte de la Nación, a efecto de que este alto tribunal, como intérprete supremo de la Constitución federal, dicte en cada caso la resolución definitiva sobre la cuestión constitucional que se hubiere planteado; en el concepto de que la declaración de inconstitucionalidad de una ley por la Corte, no sólo es de efecto concreto para el caso en que la cuestión se planteó, sino de consecuencias generales, ya que la ley se anula por virtud de la sentencia y no vuelve a aplicarse jamás en lo futuro, como si nunca se hubiera expedido.

Por medio de estos tres recursos la Suprema Corte controla, en última instancia, la constitucionalidad de las leyes o actos de la autoridad; pero para evitar la acumulación excesiva de negocios sin importancia y el rezago consiguiente en el

³³ *Ibidem*.

³⁴ Cfr. Arellano García, Carlos; op. cit.; pág. 66.

“El amparo para efectos en materia administrativa-fiscal y la garantía constitucional de administración de justicia pronta y expedita”

primer Tribunal de la República, el cual sólo se ocupa de las cuestiones constitucionales de interés nacional, la instancia para que la Corte revise las resoluciones definitivas de los Tribunales Superiores estatales y de los federales, sólo se deja a la promoción de los litigantes en limitados casos en los que se debate una cuestión de orden netamente constitucional, pues en todos los demás la propia Corte es la que determina a su prudente arbitrio, si revisa la sentencia recurrida o si ésta causa ejecutoria.

Conforme a tal sistema, por lo general la apelación sólo procede a instancia de los litigantes respecto de sentencias definitivas dictadas por tribunales federales o estatales, cuando tratándose de una ley federal sea ésta declarada inconstitucional, o refiriéndose a una ley estatal, si se le considera constitucional en el fallo recurrido.

Por último, los jueces federales pueden de oficio someter en consulta, antes de dictar sentencia, cualquier cuestión en la que esté comprendido un punto de derecho a la Suprema Corte, para que ella lo resuelva y conforme a tal resolución falle el juez consultante la controversia de que conozca; que es el procedimiento llamado *certification of questions*.

Con estos tres recursos, la Suprema Corte de los Estados Unidos conserva siempre su plena facultad de revisar en última instancia toda cuestión regida por la Constitución federal, leyes federales o tratados internacionales, y ejercer el control jurisdiccional de la constitucionalidad de las leyes o actos de la autoridad; pero no a voluntad de las partes litigantes (salvo en los casos restringidos antes señalados), sino conforme al arbitrio definido del primer Tribunal de la Nación. Este sistema ha dado excelentes resultados en los Estados Unidos; pero no sabemos si su implantación en otro medio fuera bueno o si por el contrario resultara inconveniente.

Writ of Quo Warranto

Su objeto es determinar si la posesión de un cargo por un representante de la autoridad es legítima y por tanto puede conocer de un caso concreto: en otras palabras impide que un funcionario actúe en asunto alguno para el cual no es competente o intervenga en exceso de sus facultades.³⁵

La primera hipótesis es similar a la incompetencia de origen estudiada en nuestro país y que hace improcedente al amparo para cuestionar si el funcionario cumple con los requisitos formales para ocupar el cargo.

El segundo supuesto es relativo a los casos de incompetencia legal, ya que un funcionario no puede conocer de asuntos que se encuentran fuera de su ámbito de facultades o excederse en las mismas, situación esta última, que sí es cuestionable por vía de amparo en México.

c) Procedencia

Mencionábamos anteriormente que la procedencia constitucional de nuestro juicio de garantías se encuentra regulada en el artículo 103, del citado ordenamiento mientras que su correlativo 107, explicita los pormenores conforme a los cuales se va a tramitar, resolver el juicio, así como el debido cumplimiento de la sentencia que en el se dicte.

Analicemos pues la procedencia genérica del juicio de amparo de acuerdo con la propia Carta Magna:

³⁵ Ibidem.

"El amparo para efectos en materia administrativa-fiscal y la garantía constitucional de administración de justicia pronta y expedita"

"Artículo 103. Los tribunales de la Federación resolverán toda controversia que se suscite:

- I. Por leyes o actos de la autoridad que violen las garantías individuales;
- II. Por leyes o actos de la autoridad federal que vulneren o restrinjan la soberanía de los estados o la esfera de competencia del Distrito Federal, y
- III. Por leyes o actos de las autoridades de los estados o del Distrito Federal, que invadan la esfera de competencia de la autoridad federal."

Tal disposición es reproducida íntegramente por el artículo 1º, de la ley de la materia:

"Artículo 1º. El juicio de amparo tiene por objeto resolver toda controversia que se suscite:

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

Advertimos desde ahora tres cuestiones:

- a) El artículo 103 constitucional se refiere a la competencia de los Tribunales Federales, en tanto que el numeral 1º, del ordenamiento secundario se refiere al objeto de la propia ley (o del juicio como expresamente lo indica).

"El amparo para efectos en materia administrativa-fiscal y la garantía constitucional de administración de justicia pronta y expedita"

- b) Existe falta de concordancia entre las fracciones II y III, de los artículos 103 de la Constitución y sus correspondientes del artículo 1º, de la Ley de Amparo, debido a que el legislador ordinario omitió por completo hacer mención al Distrito Federal, incurriendo en un defecto de técnica legislativa que denota la falta de armonía existente entre la Carta Magna y las leyes que "emanan de ella".
- c) Las fracciones II y III, del citado artículo hacen referencia a la "soberanía" de las entidades federativas cuando en realidad se debió aludir a la frase: "autonomía en su régimen interno"; lo anterior encuentra fundamento en el artículo 39 de la Constitución que ordena en su parte conducente: *"La soberanía nacional reside esencial y originariamente en el pueblo. Todo poder público dimana del pueblo y se instituye para beneficio de éste..."*; luego, si el pueblo tuvo a bien concertar un pacto federal resulta obvio que la soberanía adquiere un matiz federal; en fin, consideramos que el constituyente prefirió no herir susceptibilidades de viejos caciques locales al redactar éste numeral y disponer la facultad de autodeterminación de las entidades federativas (como si en verdad existiese). Al paso de los años, ya en un nuevo siglo y con interminables promesas y discursos acerca del "nuevo federalismo", sería prudente presenciar quien en aras de un verdadero cambio propone la reforma de este precepto sustituyendo las voces soberanía por autonomía, que obviamente no tienen el mismo impacto psicológico ni político en el pueblo.

“El amparo para efectos en materia administrativa-fiscal y la garantía constitucional de administración de justicia pronta y expedita”

Procedencia genérica: el artículo 103 constitucional

Fracción I

Por lo que respecta a la fracción I, del artículo 103 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, debe interpretarse en el sentido de que son los titulares de las garantías individuales quienes por ese solo hecho adquieren también el derecho procesal subjetivo de acudir ante los tribunales de la Federación para plantear las controversias que se susciten por leyes o actos de autoridad que violen sus derechos fundamentales, los cuales están contenidos en los primeros 29 artículos de la Constitución, más un artículo específico para la materia fiscal: el artículo 31, que en su fracción IV, contiene las garantías de legalidad, equidad y proporcionalidad de las contribuciones.

Fraciones II y III

La fracción II, del artículo materia de nuestro análisis dispone que los Tribunales de la Federación están obligados a resolver las controversias que se susciten, por leyes o actos de la Federación que invadan la soberanía de las entidades federativas, lo que nos lleva a varias interrogantes, a saber:

¿Quién está legitimado para acudir en demanda de amparo ante los Tribunales de la Federación, reclamando las leyes o los actos de la Federación que invadieron la soberanía de los Estados?: en primer lugar aclaremos que aquí no son los propios Estados; de ninguna manera es el Estado el afectado en su soberanía ni tampoco el Distrito Federal el que está legitimado para acudir en demanda de amparo. En efecto, es el gobernado, persona física o moral que resiente en su esfera de derechos la ley o el acto de la Federación que invadió la soberanía de un Estado o la competencia del Distrito Federal, y en la fracción tercera a la inversa, se establece la competencia de los Tribunales de la

"El amparo para efectos en materia administrativa-fiscal y la garantía constitucional de administración de justicia pronta y expedita"

Federación para resolver toda controversia que se suscite por leyes o actos de las entidades federativas que invadan la competencia de la Federación, resultando que ésta última tampoco está legitimada para acudir en demanda de amparo, siempre lo estarán los particulares.

Pasemos a la segunda interrogante: ¿qué pasaría si se derogaran las fracciones II y III, del artículo 103 de la Constitución? absolutamente nada, toda vez que tales controversias se podrían plantear como simples violaciones al artículo 16 constitucional. Lo anterior es así atento que las autoridades sólo pueden realizar aquello que las normas les permiten expresamente, en consecuencia ya sea la Federación, los Estados, los Municipios y el Distrito Federal, tienen limitada su capacidad de acción, y si la rebasaran invadiendo el ámbito exclusivo de otro ente de poder en consecuencia transgredirían la garantía de sujeción a competencia estricta, por lo tanto, que exista o deje de existir el indebidamente considerado "amparo soberanía", es irrelevante para todo estudio teórico o práctico.

No desconocemos que en su origen, las ahora criticadas fracciones tuvieron una importancia histórica preponderante ya que constituyeron el pretexto ideal a través del cual Don Mariano Otero logró la "federalización" del juicio de garantías; el motivo histórico a que nos referimos animó a las entidades federativas a incluir en la Carta Magna un medio que sirviese no solamente para permitir a los gobernados defenderse contra las autoridades Federación no pudiera invadir a los Estados ni éstos a la primera, todo lo cual proporcionó tranquilidad a la naciente y muy asustada Federación mexicana, quien así al adquirir confianza en el sistema federativo permitió de soslayo la creación a nivel Federal de un medio de control de la constitucionalidad como lo es el amparo mexicano; sin embargo, hoy en día a 156 años, las cosas sin duda han cambiado.

Por último y en cuanto al fondo del asunto, los temas a resolver en éste tipo de amparos se hacen consistir siempre en las controversias que se puedan suscitar dado que en el artículo 73, de la Constitución se establecen las facultades del

“El amparo para efectos en materia administrativa-fiscal y la garantía constitucional de administración de justicia pronta y expedita”

Congreso de la Unión para legislar, mientras que las del Ejecutivo Federal se ubican en el artículo 89, del mismo ordenamiento. Por exclusión o interpretación *contrario sensu*, todas las facultades que no están expresamente concedidas por la Constitución a los funcionarios federales se entienden reservadas a los Estados, tal como lo indica el artículo 124 constitucional, de ahí que la extrapolación en el ejercicio de las facultades producirá el conflicto a resolver por el Poder Judicial de la Federación.

Procedencia legal: artículo 114, de la Ley de Amparo

El juicio de amparo ante el Juez de Distrito procederá siempre que se actualice cualquiera de los supuestos previstos por el artículo 114, de la Ley de Amparo, que consta de siete fracciones. Éste es el verdadero juicio constitucional, porque como veremos más adelante, el juicio de amparo directo realmente es una casación.

Fracción I

Procederá el amparo indirecto, conforme a la fracción I, del artículo 114 de la Ley de Amparo, contra leyes federales o locales y sus reglamentos o bien, contra tratados internacionales; lo anterior significa que de configurarse este supuesto normativo estaremos frente a la contienda pura de inconstitucionalidad de normas cuya competencia recaerá en el custodio de la Carta Magna por excelencia, es decir, el Juez de Distrito. La última decisión sobre éstos temas indudablemente debe ser estudiada y declarada por la Suprema Corte de Justicia de la Nación; sin embargo a través de acuerdos generales el máximo tribunal ha establecido progresivamente supuestos en los que declina su obligación como máximo interprete de la ley suprema; el apoyo constitucional de ésta facultad muy discutible lo es el artículo 94, párrafo séplimo de la Carta Magna, introducido en ella a moción

"El amparo para efectos en materia administrativa-fiscal y la garantía constitucional de administración de justicia pronta y expedita"

de la propia Suprema Corte, órgano que si bien no tiene facultad de iniciativa de ley, sí cuenta con las vías políticas y personales para sugerir cambios al Poder Legislativo, quien regularmente atiende tales propuestas.

En páginas anteriores hemos explicado el *writ of certiorari* como facultad que la Suprema Corte de los Estados Unidos de América para seleccionar y abordar en forma por demás discrecional los asuntos de cuyo conocimiento estima prudente ocuparse. Pues bien, copiando ésta figura, el "Máximo Tribunal" de la República Mexicana emite los acuerdos a que nos referimos remitiendo asuntos de su competencia original a los Tribunales Colegiados de Circuito para su conocimiento. No pasa desapercibido que en esos propios acuerdos se hace mención a las figuras que en otros países operan con efectos similares, lo cual de ninguna manera garantiza que en nuestro país sean eficaces para la impartición de justicia. Efectivamente a fojas 3 del Acuerdo 10/2000, de siete de septiembre de dos mil, textualmente, y en la parte que interesa, afirma: *"...la propia Corte podría dejar de conocer de aquéllos casos en los cuales no sea necesaria la fijación de criterios trascendentes al orden jurídico nacional; y que era imprescindible permitirlos -como sucede en otras naciones- concentrar todos sus esfuerzos en el conocimiento y resolución de los asuntos que comprendan un alto nivel de importancia y trascendencia..."*.

Esta renuncia tácita la propia naturaleza de la Corte como supremo interprete de la Constitución ha permitido que los Colegiados conozcan de la constitucionalidad de todas las leyes locales de la República y los reglamentos; así mismo deje de conocer del fondo de los amparos en un gran número de leyes federales en todas las materias como obra a fojas 13 a 17 (punto quinto) del Acuerdo del "Supremo Tribunal" 5/2001, emitido el veintiuno de junio de 2001.

Lo más grave es que en las demás materias aún cuando se reclame un tratado internacional, una ley federal o la interpretación directa de un precepto de la Carta Magna, podrán quedar a la determinación de los Colegiados de Circuito

"El amparo para efectos en materia administrativa-fiscal y la garantía constitucional de administración de justicia pronta y expedita"

siempre que estos determinen que no se debe entrar al estudio de fondo del asunto, por ser el caso de sobreseer en el juicio ya por actualizarse alguna de las causas de improcedencia del amparo, o bien otro motivo de sobreseimiento previsto en el artículo 74, de la ley de la materia, esto implica sin duda la renuncia a la competencia originaria de la Suprema Corte quien automáticamente deja de ser el "Máximo Tribunal" de la nación.

Fracción II

La fracción II, es la más importante de todas, porque indica que el juicio de amparo ante el Juez de Distrito va a proceder contra actos que no provengan de órgano jurisdiccional alguno, dicha fracción da la regla general de procedencia del amparo indirecto en materia administrativa-fiscal. Lo anterior es así porque no va a proceder contra actos de los tribunales, como veremos más adelante, ya que la regla general en materia judicial es que los actos de tribunales estén reservados para el amparo directo.

Esta fracción no es tan sencilla como parece, porque para hacer una interpretación armónica de la procedencia del amparo ante Juez de Distrito, *contrario sensu* a lo establecido por la fracción en análisis es necesario ahora preguntarnos ¿cuáles son los actos que no son de tribunales?, a primera vista diríamos que son las leyes, por ser éstas el producto de la función legislativa, pero ya están contempladas en la fracción I. Congruente con lo anterior restan los actos emitidos por órgano administrativo.

Debe ser reformada la fracción en comento para aclarar su contenido de redacción el cual deberá quedar señalando que: *"el amparo indirecto procede contra actos de autoridades provenientes del Poder Ejecutivo Federal, Ejecutivos de los Estados, y de los Municipios, así como de la administración pública"*

"El amparo para efectos en materia administrativa-fiscal y la garantía constitucional de administración de justicia pronta y expedita"

centralizada en los casos en que su actuación se asimile a la hipótesis definitoria de autoridad para los efectos del amparo."

La excepción contenida en el segundo párrafo de ésta fracción será motivo de un exhaustivo análisis dentro del capítulo II, tema 2.3, inciso c), por lo pronto adelantaremos solamente que ésta se refiere a la procedencia del amparo indirecto ante Juez de Distrito en contra de procedimientos administrativos-fiscales seguidos en forma de juicio.

Fracción III

Ya mencionamos que como regla general, si se reclaman actos de los tribunales el quejoso acudirá al amparo directo; sin embargo, este presupuesto tiene excepciones que permiten la promoción del amparo indirecto también contra actos de los tribunales, casos todos que se encuentran previstos en las fracciones III, IV y V del artículo 114 de la Ley de Amparo.

La fracción tercera en cita permite la promoción del juicio constitucional contra actos realizados fuera de juicio o después de concluido el mismo, los primeros se generan cuando los tribunales actúan sin que exista contradicción de intereses, verbigracia la jurisdicción voluntaria, la notificación para terminación de contrato de arrendamiento, la notificación por despido injustificado en materia del trabajo, las diligencias de apeo y deslinde en materia civil, etc. En cambio, son actos realizados después de concluido en juicio todos aquellos relativos a la ejecución y cumplimiento de las diversas sentencias dictadas en los distintos juicios. Es presupuesto indispensable examinar cada caso concreto para saber dependiendo de la naturaleza de la ejecutoria de que se trate cuál es el momento indicado para impetrar la acción constitucional.

“El amparo para efectos en materia administrativa-fiscal y la garantía constitucional de administración de justicia pronta y expedita”

Fracción IV

Esta excepción es una de las más confusas en su interpretación y la que más dificultad presenta al aplicarse, pues la fracción IV, del artículo 114, de la Ley de Amparo indica que el juicio indirecto procederá cuando se reclamen actos de tribunales pronunciados durante de la tramitación de los juicios, siempre y cuando esos actos tengan sobre las personas o bien sobre las cosas, una ejecución que sea de imposible reparación.

Las violaciones procesales se originan dentro de la tramitación de los juicios, pero tenemos dos supuestos:

- a) Cuando las violaciones son reparables, el gobernado debe esperar hasta que se dicte la sentencia definitiva y en caso que dicha violación haya trascendido al resultado del fallo, podrá presentar la demanda de amparo directo y con ello provocar que el Tribunal Colegiado de Circuito examine la violación y en su caso se encargue de repararla.

- b) En cambio, cuando el tribunal conoce de un juicio, lo tramita y comete la violación durante el proceso, pero ésta trasciende materialmente a las personas o a las cosas creando un perjuicio irreparable, o afecta derechos sustantivos, o bien una garantía individual inmediatamente, puede ser impugnada en ese mismo momento ante el Juez de Distrito sin que se tenga que obligar al gobernado a reclamarla hasta el final del juicio.

Fracción V

Como excepción a las reglas generales queda la fracción V, esta es muy simple, indica que el juicio de amparo ante el Juez de Distrito va a proceder cuando

"El amparo para efectos en materia administrativa-fiscal y la garantía constitucional de administración de justicia pronta y expedita"

se reclamen actos dentro y fuera del juicio ordinario que afecten a terceros extraños; tienen esta categoría aquellos que siendo parte en un procedimiento judicial o administrativo no han sido llamados a él, atento lo cual al quedar en estado de indefensión sufren la violación directa de sus garantías individuales y pueden ir al amparo inmediatamente. Sobre el tercero extraño en materia administrativa se abundará en la parte conducente de éste estudio.

Fracción VI

La fracción VI, se refiere a otro caso totalmente diferente: cuando se sustancie juicio de amparo, tratándose de las fracciones II ó III, del artículo 103, de la Constitución o del artículo 1º, de la Ley de Amparo; es decir, cuando se reclamen leyes o actos de la Federación y que invadan las "soberanías" de las entidades federalivas, o leyes o actos de éstas que invadan la competencia de la Federación, el juicio de amparo que va a proceder será el indirecto ante Juez de Distrito.

Fracción VII

Finalmente, el amparo indirecto procede contra las resoluciones del Ministerio Público Federal o Local, que caigan alguno de los dos supuestos siguientes: 1) Que confirmen el no ejercicio de la acción penal, ó 2) el desistimiento de la misma, en términos de lo dispuesto por el párrafo cuarto del artículo 21 Constitucional.

Estas hipótesis son novedosas porque antes de su existencia que se llevó a la Constitución y a la Ley en el año de 1994, las víctimas de los delitos no tenían al su alcance el ejercicio de la acción constitucional, dejándose el monopolio de la acción penal a la institución Ministerio Público, quien podía no ejercerla o desistir de ella unilateralmente y cuando así lo estimara.

"El amparo para efectos en materia administrativa-fiscal y la garantía constitucional de administración de justicia pronta y expedita"

Hoy en día ese monopolio dejó de existir para integrar a la esfera de derechos de los gobernados la posibilidad de plantear la inconstitucionalidad del actuar del Ministerio Público ante el Poder Judicial de la Federación permitiendo así, la protección a las víctimas del delito, tema debatido en foros y libros pues hay quien sostiene que el Poder Judicial sustituye mediante el amparo a la autoridad investigadora de los delitos, no obstante, estimamos que sea o no técnica ésta hipótesis de procedencia resulta adecuada y hasta en el aspecto axiológico es "justa".

1.2 Control de la legalidad: El amparo directo

a) Naturaleza jurídica

Recordemos ahora que el directo, se denomina igualmente amparo casación en virtud de ser una instancia de revisión de todo el juicio ordinario y de las sentencias, por ello en las demandas de amparo directo se controvierten los llamados vicios *in procedendo*³⁶ (de procedimiento) y en su caso los vicios *in iudicando* (por errores cometidos al dictar la sentencia).

En ésta especie de revisión que practica el Poder Judicial Federal mediante el amparo directo, de todo el procedimiento ordinario y del dictado de las sentencias, si se detectan vicios procedimentales (*in procedendo*) que trasciendan el sentido del fallo, se concederá lo que se llama "*amparo para efectos*", que repondrá el procedimiento ordinario para que se resarzan las violaciones que se hayan cometido al momento de la substanciación del procedimiento, el cual se retransmitirá para dictar una nueva sentencia "*como en derecho proceda...*" -con las

³⁶ Estas violaciones se encuentran contempladas de manera genérica en los artículos 159 de la Ley de Amparo, referentes a los juicios civiles, administrativos o del trabajo y artículo 160 de la Ley de Amparo, a los juicios penales.

"El amparo para efectos en materia administrativa-fiscal y la garantía constitucional de administración de justicia pronta y expedita"

implicaciones que más adelante examinaremos-. En cambio si lo que se detecta son vicios *in iudicando* (al dictar la resolución), el amparo se concederá para alguno de los dos efectos que a continuación se explican:

- a) Cuando el otorgamiento de la protección federal se debe a vicios formales de la sentencia, como lo son la falta estudio de algunos puntos litigiosos, la indebida valoración de algunos elementos probatorios, entre otros, el fallo protector provocará que la autoridad responsable deje insubsistente la sentencia y dicte otra "*con plenitud de jurisdicción*", purgando los vicios formales o completando el análisis de los puntos litigiosos omitidos. Esto no determina necesariamente un cambio de sentido en la sentencia del Juicio ordinario, sino que se permite a la autoridad responsable que con plenitud de jurisdicción dicte otro fallo sin que se comprometa la dirección de la resolución reclamada, pudiendo emitir la nueva en el mismo sentido.

- b) Cuando el tribunal de amparo estudia el fondo de la cuestión debatida y otorga los lineamientos conforme a los cuales la autoridad responsable dictará la nueva resolución. Aquí no se presenta técnicamente la plenitud de jurisdicción, lo cual implica que necesariamente cambie el sentido del fallo, a esto se le conoce como "*amparo total*" o "*liso y llano*".

Volviendo a las violaciones *in procedendo* en los juicios civiles (artículo 159 de la Ley de Amparo), tendrán que atacarse dentro del juicio haciendo valer los recursos previstos en la ley procesal que rige el acto; una violación procesal que no es reclamada a través de los recursos previstos por la ley, será consentida, en cuyo caso ya no habrá litis para el amparo directo.

Debemos advertir que en un juicio puede haber pluralidad de violaciones procesales, las cuales necesariamente tienen que afectar los intereses jurídicos de

"El amparo para efectos en materia administrativa-fiscal y la garantía constitucional de administración de justicia pronta y expedita"

la parte correspondiente; en ocasiones una de las partes es afectada por violaciones procesales, pero finalmente la sentencia o el laudo que pronunció el tribunal fue favorable a sus pretensiones, en esas condiciones no tendría sentido conceder el amparo por esas violaciones procesales, ya que sólo se retardaría la solución final en el asunto, lo cual contraviene lo dispuesto por el artículo 17 constitucional.

Debemos señalar que para que las violaciones que cometa el tribunal sean materia del amparo directo éstas deben ser de naturaleza reparable, pues de ser irreparables sobre las personas, o sobre las cosas, entonces procedería el juicio indirecto de conformidad con la ya estudiada fracción IV, del artículo 114 de la ley de la materia.

Sabemos ya que el amparo directo, consta de una sola instancia (uni- instancial) como regla general, aunque admite excepciones; los Tribunales Colegiados de Circuito son competentes para conocer de este tipo de juicios, con la excepción consistente en la facultad de atracción de la que goza la Suprema Corte de Justicia, cuando a criterio de la misma se esté frente a un caso que revista importancia o sea relevante, reservándose el derecho para conocer del juicio de amparo directo y resolverlo; la relevancia de un caso puede ser por decisión directa de la Suprema Corte de Justicia, tomada de oficio, a petición del Tribunal Colegiado de Circuito, que esté en conocimiento del juicio de amparo, o bien a petición del Procurador General de la República.

A manera de corolario haremos mención a la opinión del maestro Roberto Terrazas Salgado, quien nos aclara lo siguiente:

"En otro orden de ideas, el amparo directo es en realidad un medio de impugnación parecido al recurso de casación. Efectivamente, la casación en esencia está constituida por una serie de instancias extraordinarias cuyo objetivo reside en vigilar la aplicación de las leyes durante la tramitación de los juicios y el

"El amparo para efectos en materia administrativa-fiscal y la garantía constitucional de administración de justicia pronta y expedita"

dictado de los fallos... En este medio el juzgador de casación, localiza las violaciones cometidas por los jueces in procedendo o in iudicando, lo cual significa que si al tramitar los procedimientos se cometieron faltas a la legalidad adjetiva que trasciendan al resultado de la sentencia, deben ser capturadas por el tribunal de casación que ordenará la reposición del procedimiento a partir de la violación cometida y dejará en libertad de jurisdicción, cuando menos así sucede en México, para que el juez ordinario dicte otra resolución "como en derecho proceda".³⁷

b) Derecho comparado

Francia

Antecedentes medievales

La casación es un tema que ha sido lúcidamente expuesto en el ya clásico libro de Piero Calamandrei "La Casación Civil"³⁸, que en su parte histórica nos recuerda como, surgida en principio de la "apellatio" romana, misma que evoluciona hasta la "querella nullitatis" del Medievo y se perfecciona en la "faussation de jugement"³⁹, en la cual el señor feudal consciente de que se le había hecho un agravio en la sentencia injusta o en la sentencia inicua emplazaba al juez o a las Cortes y les decía "Sire yo digo que vuestra sentencia es falsa, malvada y desleal y por tanto os reto a dirimir la verdad en vía de las armas"; de éste reto ordálico del señor feudal quien, espada en mano, se enfrentaba a la Corte o al Juez que había dado una sentencia errónea, resultaba lo siguiente: si el juez moría, la sentencia se consideraba injusta; pero si el juez vivía, la sentencia se entendía justa.

³⁷ Terrazas Salgado, Roberto; op. cit.

³⁸ Calamandrei, Piero; "La Casación Civil"; Tomo I, Volumen I; Buenos Aires, 1961, pp. 237 y ss.

³⁹ Silva Vallejo, José Antonio; "El Derecho Procesal en la Edad Media"; Cultural Cuzco; Lima, 1998, pág. 116.

"El amparo para efectos en materia administrativa-fiscal y la garantía constitucional de administración de justicia pronta y expedita"

Antecedentes monárquicos: el Conseil des Parties

El tema que en nuestros días se trasluce por la responsabilidad de los jueces frente a las sentencias inicuas dio lugar al desenvolvimiento del "*Conseil des Parties*" que en el "*ancien regime*" se constituye como antecedente directo de la actual de la Corte de Casación.

El recurso de casación se constituyó en Francia, durante la lucha por el poder entre la monarquía absoluta y los "parlamentos" (Tribunales Superiores de Justicia cuyos magistrados provenían de la emergente burguesía) quienes por vía de interpretación de los edictos reales, ordenanzas y otra declaraciones regias trataban de suavizarlos y liberalizarlos en beneficio del pueblo. Para impedir esta tendencia jurisprudencial, los reyes crearon un recurso contra la sentencia final que les permitía revisarla y en su caso, anularla o "*casarla*" (del francés *casser*, quebrar, romper) en cuanto a sus fundamentos legales, devolviéndola al tribunal o parlamento que la había expedido para que la rehiciera de acuerdo con el texto legal precisado por el rey o por quien resolvía en su nombre.

Es con la Revolución Francesa cuando el tema se consagra, ejemplo de ello es la celebre definición que brinda *Robespierre*, cuando opina que la casación es "*la gard du corps de la loi*"; por consecuencia, era necesario cortar no ya las cabezas de los que estaban en contra de la Revolución sino de los magistrados de las Cortes de Apelación que no estaban de acuerdo con el derecho emanado de la revolución. Por su parte, *Goupil de Prefeln* afirmó que "*la casación no es una parte del poder judicial, sino una emanación del poder legislativo, encargado de reprimir la rebelión contra la voluntad general de la ley*"⁴⁰. La revolución francesa, en aras del principio de la independencia de los tres poderes del Estado condujo a lo que se ha llamado "*la mística de la ley*", entendida ésta como texto que los jueces debían aplicar literalmente.

⁴⁰ De la Plaza, Manuel; "La casación civil"; Revista de Derecho Privado; Madrid, 1944; pp. 146 y ss.

“El amparo para efectos en materia administrativa-fiscal y la garantía constitucional de administración de justicia pronta y expedita”

Disentimos de lo expuesto anteriormente, toda vez que la casación es un claro control de legalidad en los juicios, por lo que resulta inherente al Poder Judicial y no al Legislativo, ya que en este supuesto se aplican las leyes, no se juzgan.

Por lo que toca a la aplicación literal de la “*mística de la ley*”, es materialmente imposible, pues se aplica la letra o se aplica conforme a una interpretación subjetiva, casi mágica o esotérica de lo que la ley se supone que debe preceptuar, nada más propicio para acrecentar la inseguridad jurídica en un Estado de Derecho.

La revolución francesa: El Tribunal de Casación

El Tribunal de Casación, que la revolución establece como órgano independiente del Poder Judicial -inspirado en el *Conseil des Parties* de la monarquía absoluta- tenía por finalidad asegurar que los jueces observasen estrictamente las leyes y hacer efectiva la igualdad jurídica de todos los ciudadanos, aún en la aplicación concreta de la norma legal.

Apreciamos ahora que el *Conseil des Parties* constituye el antecedente de la casación bajo el *ancien regime*, pero con la Revolución Francesa la Corte de Casación se convierte en la imagen patriarcal de los diversos modelos de casación que tenemos en el mundo.

El Conseil d'Etat

Durante el régimen napoleónico, el Consejo de Estado se constituyó como un órgano contencioso administrativo de control de la legalidad sobre los actos de

"El amparo para efectos en materia administrativa-fiscal y la garantía constitucional de administración de justicia pronta y expedita"

la administración pública a través de la interposición del llamado recurso "de exceso de poder".

Al parecer del maestro Burgoa, el recurso de "exceso de poder francés guarda estrechas semejanzas con nuestro amparo administrativo, coincidiendo en sus respectivas finalidades en cuanto a que ambos son medios jurídicos de control de la legalidad respecto de los actos de los órganos de la administración del Estado"¹. Sin embargo, el propio maestro señala una diferencia fundamental, mientras que los fallos del Consejo de Estado tenían efectos *erga omnes*, nuestro amparo sigue la fórmula Otero o de relatividad de las sentencias.

No compartimos la opinión del maestro Burgoa al utilizar el latinismo "erga omnes", cuyo significado es oponible a todos, habida cuenta que las sentencias de amparo destruyen el acto reclamado para todos y en su cumplimiento vinculan incluso a terceros extraños y a autoridades que no figuraron como responsables, tan es así que un tercero extraño al juicio de amparo que se vea afectado por la ejecución de la sentencia puede promover un recurso de queja por cumplimiento excesivo en su perjuicio del fallo constitucional; asimismo las autoridades superiores a la responsable que no la obliguen a cumplimentar el fallo amparatorio sufrirán la consecuencia prevista en el artículo 107, fracción XVI de la Constitución, corriendo el riesgo de ser destituidas de su cargo y consignadas penalmente.

No se debe confundir la relatividad del fallo con su oponibilidad a terceros, la sentencia de amparo es relativa porque sólo protege a aquél que impetró la acción constitucional y obtuvo resolución favorable, no a los demás aunque se encuentren en un supuesto análogo.

El Consejo de Estado en sus fallos destruye el acto autoritario en forma absoluta y todos aquellos que podrían resultar perjudicados, gozan de la misma protección.

¹ Burgoa Orihuela, Ignacio; op. cit.; pág. 74.

La Cour de Cassation

El actual recurso de casación francés es un típico medio para combatir la ilegalidad de las sentencias en los juicios civiles y penales.

La Corte de Casación se considera como la jurisdicción civil y penal más alta del orden judicial francés. Es de jurisdicción única que tiene su sede en París y que está compuesta como la Corte de Apelación de seis salas especializadas por materia (tres salas civiles, una sala comercial, una sala social y una sala criminal).

La Corte de Casación examina en última instancia las decisiones de legalidad que han sido dadas por los Tribunales de primera instancia y por las Cortes de Apelación. La particularidad principal de la Corte de Casación reside en el hecho que no examina el asunto o los elementos que lo componen sino que examina si la regla de derecho ha sido correctamente aplicada en el caso. Lo que significa que la misión principal de la Corte de Casación es comprobar que las sentencias dictadas por los jueces cumplen la ley. Lo anterior significa que los magistrados no vuelven a examinar los hechos sino que dictan el sentido en el que deben aplicarse las normas de derecho. La jurisdicción suprema interviene previa interposición de un recurso denominado "*recurso de casación*", a instancia de un particular o de la Fiscalía ("*parquet*"). En caso de que la Corte de Casación se pronuncie decidiendo que la resolución ordinaria se ha dictado incumpliendo la ley, remitirá el asunto a una jurisdicción (*Corte de Apelación*) para que vuelva a juzgarlo; lo anterior significa que la casación francesa es de reenvío, no de jurisdicción plena, en lo cual se parece el juicio de amparo mexicano.

"El amparo para efectos en materia administrativa-fiscal y la garantía constitucional de administración de justicia pronta y expedita"

España

El recurso de casación para la unificación de doctrina

En éste país, con fecha cinco de mayo de mil novecientos noventa y dos, se publicó la ley de treinta de abril del mismo año sobre Medidas Urgentes de Reforma Procesal, en cuya exposición de motivos se indica:

"...Es, en efecto, necesario abordar, sin mayor dilación, la regulación del recurso de casación en el orden jurisdiccional contencioso-administrativo..."

El recurso de casación en lo contencioso administrativo, importante novedad en nuestro ordenamiento que sin duda ofrece algunas peculiaridades, se mantiene, sin embargo, dentro de la línea típica de estas acciones de impugnación cuya finalidad básica es la protección a la norma y la creación de paulas interpretativas uniformes que presten la máxima seguridad jurídica. Conforme a las exigencias de un estado de derecho junto al recurso de casación ordinario, de acceso limitado, se crea un recurso de casación para la unificación de doctrina inspirado en el actual artículo 102.1.b) de la Ley de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa y se mantiene la posibilidad impugnatoria ante el Tribunal Supremo hasta ahora vigente en interés de la Ley, si bien en forma casacional..."

Del recurso de casación ordinario merece destacarse su exclusión en los casos de aplicación o interpretación del derecho autonómico. La posible concurrencia de Derecho Estatal y Autonómico en una sentencia obliga a sentar el criterio de la relevancia e influencia de aquél en el fallo de la sentencia, cuando su infracción se invoca como motivo de casación."

Así, dentro de esta reforma se crea el artículo 102-a, con la redacción siguiente:



"El amparo para efectos en materia administrativa-fiscal y la garantía constitucional de administración de justicia pronta y expedita"

"Serán recurribles en casación para la unificación de doctrina las sentencias de las Salas de lo Contencioso-Administrativo de los Tribunales Superiores de Justicia, cuando, respecto de los mismos litigantes u otros diferentes en idéntica situación y, en mérito a hechos, fundamentos y pretensiones sustancialmente iguales, se hubiere llegado a pronunciamiento distintos sin existir doctrina legal sobre la cuestión.

También serán recurribles en este mismo concepto las sentencias dictadas en única instancia por el Tribunal Supremo, así como las sentencias de la Audiencia Nacional y de los Tribunales Superiores de Justicia cuando la contradicción se produzca con sentencias señaladas en el párrafo anterior de identidad de partes o situaciones y en mérito de hechos, fundamentos y pretensiones sustancialmente iguales..."

Conforme a lo anteriormente transcrito, se indica que la redacción de la nueva norma se inspira en el anterior artículo 102.1.b), de la Ley de Jurisdicción Contenciosa Administrativa, donde es establecido como motivo para fundamentar el recurso de revisión.

Procedencia

El artículo 102-a, de la Ley de Jurisdicción Contencioso Administrativa establece que dos o más resoluciones o sentencias serán recurribles en casación para la unificación de doctrina cuando contengan pronunciamientos judiciales opuestos y contradictorios, exigiendo el aludido precepto que dicha contradicción, debe ser: *"Respecto de los mismos litigantes u otros diferentes en idéntica situación y, en mérito de hechos, fundamentos y pretensiones sustancialmente iguales"*.

"El amparo para efectos en materia administrativa-fiscal y la garantía constitucional de administración de justicia pronta y expedita"

De tal forma, en sentencia del Tribunal Supremo de España de fecha veinte de noviembre de 1991, en Sala Tercera, Sección Primera, citada por Sandalio Álvarez de Linares Uría⁴², se especifica:

"La triple identidad exigida obliga a realizar la necesaria comparación o contraste entre las sentencias que se alegan como divergentes, pues sólo cuando entre estas concurren esa identidad sustancial se podrá llegar a la rescisión de la que sea contraria a la doctrina jurisprudencial que deba ser tenida por correcta".

Aún más clara resulta la sentencia dictada en fecha veintiocho de noviembre de 1991, por la Sala Social del Tribunal Supremo, cuando indica:

"...se exige como presupuesto obligado e imprescindible para que pueda prosperar este especial recurso que entre la sentencia que en él se combate y las alegadas como opuestas a ellas concorra la especial contradicción que en este precepto se concreta. Es decir, que los hechos fundamentos y pretensiones de todas ellas sean sustancialmente iguales, y que a pesar de esto, se haya llegado a pronunciamientos distintos. Por tanto, si alguno de estos requisitos o condiciones no se cumplen, no puede estimarse que concorra esta especial contradicción..."⁴³

Finalidad del recurso de casación para la unificación de la doctrina

Como el recurso se materializa a través de un examen comparativo de sentencias contradictorias, se pretende establecer la jurisprudencia (doctrina) en la correcta interpretación y aplicación de la ley. La teleología de este recurso es concordar o igualar los criterios divergentes para convertirlos en jurisprudencia (doctrina) aplicable en casos futuros, en beneficio de la seguridad jurídica que debe

⁴² Álvarez de Linares Uría, Sandalio (compilador); "Comentarios Sobre la Reforma Procesal (Ley 10-92 de 30 de Abril)"; Ediciones Forum ; Oviedo, 1992, pág. 134.

⁴³ Idem., pág. 139.

"El amparo para efectos en materia administrativa-fiscal y la garantía constitucional de administración de justicia pronta y expedita"

envolver todo proceso con evidente tranquilidad para el litigante, como asegura Serra Domínguez: *"La instauración del recurso responde a una cuestión práctica: la necesidad de unificar doctrina, ya que si no existiera se daría lugar a multitud de sentencias contradictorias lo cual, no solo determinaría un deterioro del valor intrínseco de la Ley, sino un serio atentado al principio constitucional de igualdad... este principio de igualdad implica que sean cuales fueren los órganos jurisdiccionales competentes, se apliquen a una misma situación jurídica soluciones igualmente idénticas."*⁴⁴

Efectos del recurso de casación para la unificación de la doctrina

De acuerdo con María Conchita Mulino Ríos⁴⁵, al dictar el Tribunal Supremo en su Sala Tercera, sentencias resolviendo recursos de casación para la unificación de la doctrina, se pueden producir distintos efectos. Es por ello que conviene distinguir lo siguiente:

- a) Que entre las sentencias no exista la aludida contradicción, es decir, que entre la resolución o sentencia impugnada, y las ofrecidas como término de comparación no exista la supuesta contradicción. En este caso procede desestimar el recurso y, por tanto, se mantiene la situación creada por la sentencia recurrida.
- b) Que la doctrina correcta sea la contenida en la sentencia recurrida y la errónea en la esgrimida como término de comparación; en este caso, como ya lo tiene decidido el Tribunal Supremo de España, en sentencia de fecha trece de octubre de 1991: *"Se impone desestimar el recurso y el efecto es de mantener la situación creada por la sentencia recurrida"*.

⁴⁴ Citado por Mulino Ríos, María Conchita; "El recurso de casación para la unificación de la doctrina".

⁴⁵ *Ibidem*.

"El amparo para efectos en materia administrativa-fiscal y la garantía constitucional de administración de justicia pronta y expedita"

- c) Que pueda acontecer que realmente concurra la contradicción pero que las sentencias, tanto recurrida como la aportada para la comparación, se aparten de la buena doctrina. El Tribunal Supremo de España en sentencia de fecha 23 de septiembre de 1991, estableció que en este caso: *"...Esta circunstancia necesariamente ha de ser puesta de manifiesto y la doctrina correcta es la que ha de quedar a salvo, pero como la prohibición de la "reformatio in peius" impediría la anulación de la sentencia recurrida, la consecuencia no podrá ser otra que la desestimación del recurso, manteniendo la situación creada por la sentencia recurrida"*.
- d) Que la doctrina correcta sea la contenida en la sentencia aportada como término de comparación; lógicamente la declaratoria del recurso ha de ser estimatoria, casando la sentencia impugnada y, en este supuesto, se deben modificar las declaraciones contenidas y las situaciones creadas por la sentencia impugnada.

Es importante señalar que el sistema aquí analizado es similar a lo que en México se conoce como la resolución a las controversias de contradicción de tesis de jurisprudencia, llamando la atención que en nuestro país aun cuando se establece que sí existe la contradicción analizada, la resolución que la Suprema Corte de Justicia de la Nación emite no afecta las situaciones jurídicas creadas resultando de ello, una notoria injusticia, pues si ya el máximo tribunal de la República decidió que criterio debe imperar, la sentencia que tenga un sentido opuesto debe declararse insubsistente y cambiar de sentido para que exista armonía y congruencia en el sistema jurídico mexicano, lo que amerita una reforma al artículo 197-A, segundo párrafo de la Ley de Amparo, cuyo texto es: *"la resolución que se dicte no afectará las situaciones jurídicas concretas derivadas de los juicios en los cuales se hubiesen dictado las sentencias contradictorias"*.

"El amparo para efectos en materia administrativa-fiscal y la garantía constitucional de administración de justicia pronta y expedita"

Dentro de su clara exposición del tema Mulino Ríos, nos brinda un análisis de los que en su consideración son los aspectos negativos del recurso de casación para la unificación de doctrina, a saber:

- a) Un primer problema que se le imputa al recurso es que pueda frenar criterios creativos de nuevas doctrinas, frente a la posibilidad de que se vean atacados por este medio de impugnación, contribuyendo a que los sentenciadores esquiven el estudio profundo y prefieran repetir lo ya dicho. Pudiera pensarse que atenta contra la creatividad y un poco contra la independencia del juez, pero ello no es así porque, como ya se indicó, el juzgador puede variar la doctrina imperante motivando su alteración, lo que hace que dicha variación no tenga apariencia de arbitraria.
- b) El segundo aspecto que trae inconveniente es la posibilidad de que se abuse en la utilización del recurso, ya que se le reconoce una legitimación muy amplia para su interposición, que podría implicar que sea utilizado como medio de retardar la ejecución. Este problema se puede resolver reduciendo la potestad de legitimación, imponiendo costas obligatorias y sanciones cuando sea evidentemente improcedente el recurso.
- c) Desde la óptica del sentenciador, se presenta la necesidad de determinar la doctrina vigente y, en especial, de que basta una sola fundamentación para modificar la doctrina.
- d) El efecto negativo más temido es la posibilidad de graves retardos en la administración de justicia, pero en España el recurso de casación para la unificación de la doctrina no paraliza la ejecución de la sentencia, salvo que el recurrente de caución suficiente para paralizar dicha ejecución.

"El amparo para efectos en materia administrativa-fiscal y la garantía constitucional de administración de justicia pronta y expedita"

- e) Además son estrictos en cuanto a la exigencia del cumplimiento de la técnica requerida para la interposición del recurso e imponen sanción o multa en aquellos casos en que resulte declarado improcedente el recurso, en todo caso es obligatoria la condenatoria en costas.

c) Procedencia

El artículo 158 de la Ley de Amparo

En los términos, del artículo 158 de la ley de la materia, el amparo directo cuenta las hipótesis de procedencia siguientes:

- a) Procede contra sentencias definitivas;
- b) Contra laudos definitivos; y
- c) Contra aquellas resoluciones que den por terminados los juicios, aún cuando no sea resuelto el fondo de la controversia materia de ese juicio.

Observamos que las tres hipótesis tratan de resoluciones definitivas o de aquellas que sin serlo den por terminado un juicio, por tanto, conviene precisar qué son las sentencias o laudos definitivos. Durante de un juicio se pueden dictar varias resoluciones; pero para afirmar que una sentencia o laudo sean definitivos para efectos del amparo casación se requieren tres elementos:

1. *Que la sentencia sea pronunciada por un órgano jurisdiccional, pues el amparo directo está reservado para actos de los tribunales.*

"El amparo para efectos en materia administrativa-fiscal y la garantía constitucional de administración de justicia pronta y expedita"

Dentro de nuestro sistema jurídico contamos estrictamente con tribunales de naturaleza judicial y administrativa (contando dentro de los últimos a los del trabajo, agrarios, contenciosos administrativos, etc.), ya sea en el ámbito federal o local; por tanto, ningún otro órgano del poder público puede dictar sentencias que reclamables en amparo directo.

2. La sentencia debe resolver la litis en lo principal.

La sentencia, para tener el carácter de definitiva, además de haber sido pronunciada por un tribunal, debe de resolver el fondo de la litis planteada. En muchos juicios encontramos sentencias que resuelven aspectos accesorios o incidentales, pero dichas resoluciones serán interlocutorias, lo importante es distinguir si tales proveídos ponen fin a la secuela procesal, en cuyo caso, una vez agotados los recursos ordinarios también se podrá acudir al amparo directo.

3. Contra esa sentencia no ha de proceder ningún recurso.

Además de haber sido pronunciada por un tribunal y haber resuelto el fondo de la controversia planteada, es necesario que contra esa sentencia no proceda ningún recurso ordinario conforme al cual pueda ser modificada, confirmada, revocada o nulificada.

Generalmente las sentencias de primera instancia admiten el recurso ordinario de apelación -u otro similar-, pero en ocasiones la parte afectada consiente la sentencia al no interponer tal recurso, con lo cual adquiere el carácter de cosa juzgada, pero ello no implica que dicha sentencia sea considerada como definitiva para efectos del amparo directo, pues dicha sentencia admitía un medio de defensa ordinario, el cual no fue interpuesto por negligencia del afectado, por lo

"El amparo para efectos en materia administrativa-fiscal y la garantía constitucional de administración de justicia pronta y expedita"

que debe entenderse su virtual consentimiento aunque no haya manifestación expresa en ese sentido.

El principio de definitividad en amparo impone al gobernado la obligación de agotar todos los medios de defensa antes de acudir a la instancia constitucional, como se explicará con amplitud en el capítulo respectivo de este trabajo.

II. La materia administrativa-fiscal

"Triste es que el pueblo, a quien se llama soberano, contribuyendo a todas las cargas públicas, tenga que comprar la justicia, como compra la gracia, los sacramentos y la sepultura..."

Zarco

2.1 La división de poderes

a) La división de poderes en México

Introducción

Se atribuye la elaboración de ésta teoría a *Carlos de Secondat, Barón de Montesquieu* quien consideraba que el poder requería desdoblarse atendiendo a sus funciones primordiales en tres partes que se delimitaran entre sí, funcionando como un sistema de pesos y contrapesos, tomando como base las ideas expuestas en Inglaterra por *John Locke*, quien a su vez consideraba que el poder se dividía en ejecutivo, legislativo y federativo, pues el judicial se subsumía al ejecutivo, quedando el federativo encargado de las relaciones exteriores.⁴⁶

La división de poderes, expuesta como una *teoría política* necesaria para combatir el absolutismo y establecer un gobierno de garantías, se ha convertido en el principio básico de la organización de los Estados constitucionales modernos.

⁴⁶ Cfr. Berlín Valenzuela, Francisco (coordinador); "Diccionario universal de términos parlamentarios"; 2ª ed.; Miguel Ángel Porrúa; México, 1998; pág. 375.

"El amparo para efectos en materia administrativa-fiscal y la garantía constitucional de administración de justicia pronta y expedita"

Esta división de poderes implica la separación de los órganos del Estado en tres grupos diversos e independientes unos de otros, y cada uno de ellos constituido en forma que los diversos elementos que lo integran guarden entre sí la unidad que les da el carácter de poderes.

La separación de poderes impone la distribución de funciones diferentes entre cada uno de los poderes, de tal manera, que cada uno tenga atribuida exclusivamente su función primordial. Sin embargo, la legislación positiva no ha sostenido el rigor de esta exigencia, y han sido necesidades de la vida práctica las que han impuesto la atribución a un mismo poder de funciones de naturaleza diferente. Cumpliendo con esas exigencias, las constituciones modernas han establecido dichos poderes para el ejercicio de su soberanía.

Dentro del marco de la división de poderes han surgido dos tipos de regímenes políticos diferentes: el parlamentarismo (v. gr. Inglaterra) y el presidencialismo, seguido por nuestro país.

En la actualidad más que una fragmentación del poder en sí mismo, se tiene la idea de una separación coordinada de funciones.

Normas constitucionales que rigen la división de poderes

La división de poderes en México se establece en el artículo 49 de la Carta Magna y asienta la tesis de que el poder es sólo uno y lo que se divide es su ejercicio. Este ejercicio del poder se encuentra repartido en tres órganos o poderes: ejecutivo, legislativo y judicial. Entre estos tres poderes existe una colaboración, lo cual implica que un órgano puede realizar funciones que formalmente corresponderían a otro poder, siempre y cuando la propia Constitución así lo disponga; lo anterior se regula en el artículo 49 de la Carta Magna, que al tenor dispone:

"El amparo para efectos en materia administrativa-fiscal y la garantía constitucional de administración de justicia pronta y expedita"

"Artículo 49. El supremo poder de la Federación se divide, para su ejercicio, en Legislativo, Ejecutivo y Judicial.

No podrán reunirse dos o más de estos poderes en una sola persona o corporación, ni depositarse el Legislativo en un individuo, salvo en el caso de facultades extraordinarias al Ejecutivo de la Unión conforme a lo dispuesto en el artículo 29. En ningún otro caso, salvo lo dispuesto en el segundo párrafo del artículo 131, se otorgarán facultades extraordinarias para legislar."

Para el Dr. Jorge Carpizo McGregor, la tesis mexicana que han seguido todas las constituciones de nuestro país, salvo la de 1814, *"consiste en que no hay división de poderes, sino que existe un solo poder: el supremo poder de la federación que se divide para su ejercicio; así, lo que está dividido es el ejercicio del poder".*⁴⁷

La misma disposición se repite más adelante en el propio texto constitucional pero restringida a nivel local cuando se dispone:

"Artículo 116. El poder público de los estados se dividirá, para su ejercicio, en Ejecutivo, Legislativo y Judicial, y no podrán reunirse dos o más de estos poderes en una sola persona o corporación, ni depositarse el Legislativo en un solo individuo."

Excepciones a la división de poderes

Nuestra Constitución prevé casos excepcionales en los cuales, actos que corresponderían formalmente al poder Legislativo, materialmente son realizados por el Ejecutivo.

⁴⁷ Ídem., pág. 377.

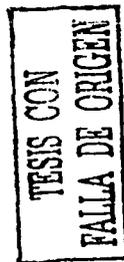
**TESIS CON
FALLA DE ORIGEN**

"El amparo para efectos en materia administrativa-fiscal y la garantía constitucional de administración de justicia pronta y expedita"

Estos específicos casos de excepción a la división de poderes se encuentran regulados en el segundo párrafo del artículo 49, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos que dispone que: *"...No podrán reunirse dos o más de estos poderes en una sola persona o corporación, ni depositarse el Legislativo en un individuo, salvo en el caso de facultades extraordinarias al Ejecutivo de la Unión conforme a lo dispuesto en el artículo 29. En ningún otro caso, salvo lo dispuesto en el segundo párrafo del artículo 131, se otorgarán facultades extraordinarias para legislar."*

Como vemos, el primero de éstos casos se encuentra previsto en el artículo 29 constitucional, que al tenor literal dispone:

"Artículo 29. En los casos de invasión, perturbación grave de la paz pública, o de cualquier otro que ponga a la sociedad en grave peligro o conflicto, solamente el Presidente de los Estados Unidos Mexicanos, de acuerdo con los titulares de las secretarías de Estado, los departamentos administrativos y la Procuraduría General de la República y con aprobación del Congreso de la Unión y, en los recesos de éste, de la Comisión Permanente, podrá suspender en todo el país o en lugar determinado las garantías que fuesen obstáculo para hacer frente, rápida y fácilmente, a la situación; pero deberá hacerlo por un tiempo limitado, por medio de prevenciones generales y sin que la suspensión se contraiga a determinado individuo. Si la suspensión tuviese lugar hallándose el Congreso reunido, éste concederá las autorizaciones que estime necesarias para que el Ejecutivo haga frente a la situación; pero si se verificase en tiempo de receso, se convocará sin demora al Congreso para que las acuerde."



El citado artículo faculta al Presidente de la República a suspender las garantías, lo cual de acuerdo con el maestro Sánchez Bringas *"comprende tres aspectos: los derechos del gobernado que obstaculicen la solución de los problemas que afrontan la sociedad y el Estado; los medios de control de la constitucionalidad de los actos de autoridad, en especial, el juicio de amparo; y el*

"El amparo para efectos en materia administrativa-fiscal y la garantía constitucional de administración de justicia pronta y expedita"

principio de la división de poderes. En estos casos, el presidente de la República podrá ser facultado para expedir las leyes que amerite el Estado de emergencia. Desde luego que estas atribuciones deben restringirse al tiempo en que prevalezca el fenómeno que pone en riesgo a la sociedad y al Estado; una vez que desaparezca, el Presidente queda imposibilitado para continuar desarrollando esta excepcional función legislativa".⁴⁸

El segundo caso de excepción se encuentra -siguiendo lo dispuesto en el numeral 49 de la Constitución- en el artículo 131, específicamente en su segundo párrafo, a saber:

"Artículo 131. Es facultad privativa de la Federación gravar las mercancías que se importen o exporten, o que pasen de tránsito por el Territorio nacional; así como reglamentar en todo tiempo y aun prohibir, por motivos de seguridad o de policía, la circulación en el interior de la República de toda clase de efectos, cualquiera que sea su procedencia; pero sin que la misma Federación pueda establecer, ni dictar, en el Distrito Federal, los impuestos y leyes que expresan las fracciones VI y VII del artículo 117.

El Ejecutivo podrá ser facultado por el Congreso de la Unión para aumentar, disminuir o suprimir las cuotas de las tarifas de exportación e importación expedidas por el propio Congreso, y para crear otras, así como para restringir y para prohibir las importaciones, las exportaciones y el tránsito de productos, artículos y efectos, cuando lo estime urgente, a fin de regular el comercio exterior, la economía del país, la estabilidad de la producción nacional, o de realizar cualquier otro propósito en beneficio del país. El propio Ejecutivo, al enviar al Congreso el presupuesto fiscal de cada año, someterá a su aprobación el uso que hubiese hecho de la facultad concedida."

En principio, la facultad para establecer las cuotas de las tarifas del impuesto general a la importación y exportación (TIGIE), corresponde al Congreso de la

⁴⁸ Sánchez Bringas, Enrique; "Derecho constitucional"; 3ª ed.: Porrúa, México, 1998; pág. 397.

"El amparo para efectos en materia administrativa-fiscal y la garantía constitucional de administración de justicia pronta y expedita"

Unión; sólo en casos especiales el Presidente de la República cuando lo estime urgente a fin de regular el comercio exterior o la economía del país en cualquiera de sus facetas puede asumir la facultad con el objeto de hacer efectiva la misión que tiene encomendada por la propia Carta Magna, consistente en dirigir la economía del país.

La facultad excepcional de que se trata debe ser ejercida por el Presidente de la República con suma cautela pues de abusarse en su ejercicio provocaría una franca ruptura de la independencia que debe existir entre el ejercicio de los poderes de la unión, tan es así que el Presidente de la República debe informar de su ejercicio al Congreso de la Unión.

b) Función legislativa

Poder Legislativo

Corresponde a este poder la facultad de expedir las leyes necesarias para el desarrollo armónico de la sociedad; de acuerdo con el maestro Luis Molina Piñero *"La teoría de la división de poderes (Legislativo, Ejecutivo y Judicial) considera que el poder legislativo formaliza-legaliza a la soberanía nacional..."*⁴⁹

De acuerdo con el artículo 50 de la Carta Magna, el Poder Legislativo Federal en México se encuentra depositado en un congreso general denominado Congreso de la Unión, que se divide en dos cámaras: una de Diputados y una de Senadores y cuya función primordial es la de legislar.

⁴⁹ Luis Molina Piñero en Berlín Valenzuela, Francisco (coordinador); op. cit.: pág. 752.

“El amparo para efectos en materia administrativa-fiscal y la garantía constitucional de administración de justicia pronta y expedita”

De lo anterior derivamos que toda resolución del Congreso tiene el carácter de ley o decreto tal como lo dispone el primer párrafo del artículo 70 del ordenamiento en análisis.

El precepto 73 de la Constitución desarrolla las facultades exclusivas que corresponden al Congreso de la Unión como tal, pero no hay que dejar de observar que además de dichas facultades cada cámara individualmente considerada goza a su vez de facultades exclusivas.

Siguiendo lo dispuesto por el artículo 78 constitucional durante los recesos del Congreso habrá una Comisión Permanente compuesta de treinta y siete miembros de los que diecinueve serán Diputados y dieciocho Senadores, nombrados por sus respectivas cámaras la víspera de la clausura de los periodos ordinarios de sesiones y entre sus atribuciones están las siguientes:

- o Prestar su consentimiento para el uso de la Guardia Nacional en los casos de que habla el artículo 76 fracción IV;
- o Recibir, en su caso, la protesta del Presidente de la República;
- o Resolver los asuntos de su competencia; recibir durante el receso del Congreso de la Unión las iniciativas de ley y proposiciones dirigidas a las Cámaras y turnarlas para dictamen a las comisiones de la Cámara a la que vayan dirigidas, a fin de que se despachen en el inmediato periodo de sesiones;
- o Acordar por sí o a propuesta del Ejecutivo, la convocatoria del Congreso o de una sola Cámara a sesiones extraordinarias, siendo necesario en ambos casos el voto de las dos terceras partes de los individuos presentes. La convocatoria señalará el objeto u objetos de las sesiones extraordinarias;

“El amparo para efectos en materia administrativa-fiscal y la garantía constitucional de administración de justicia pronta y expedita”

- o Otorgar o negar su ratificación a la designación del Procurador General de la República, que le someta el titular del Ejecutivo Federal;
- o Conceder licencia hasta por treinta días al Presidente de la República y nombrar el interino que supla esa falta;
- o Ratificar los nombramientos que el Presidente haga de ministros, agentes diplomáticos, cónsules generales, empleados superiores de Hacienda, coroneles y demás jefes superiores del Ejército, Armada y Fuerza Aérea Nacionales, en los términos que la ley disponga, y
- o Conocer y resolver sobre las solicitudes de licencia que le sean presentadas por los legisladores.

En el ámbito local del Distrito Federal surge la Asamblea de Representantes, a la cual se le ha conferido la potestad de legislar respecto de leyes y reglamentos. En cada uno de los treinta y un Estados de la Federación hay una cámara local de diputados, que indebidamente se denomina “Congreso del Estado” cuando en realidad se trata de una Legislatura.

Cámara de Diputados

Está compuesta por representantes de la Nación, electos en su totalidad cada tres años. Por cada diputado propietario se elegirá un suplente. Se integra por quinientos diputados de los cuales trescientos son electos según el principio de votación mayoritaria relativa y doscientos son electos según el principio de representación proporcional, mediante el sistema de listas regionales, votadas en circunscripciones plurinominales.

"El amparo para efectos en materia administrativa-fiscal y la garantía constitucional de administración de justicia pronta y expedita"

Facultades exclusivas

De acuerdo con el artículo 74 constitucional, entre las facultades exclusivas de la Cámara de Diputados encontramos:

- o Expedir el Bando Solemne para dar a conocer en todo el país la Declaración de Presidente Electo que hubiere hecho el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación;
- o Vigilar el exacto desempeño de las funciones de la "entidad superior de fiscalización de la Federación" y nombrar a los jefes y demás empleados de esa oficina;
- o Examinar, discutir y aprobar el Presupuesto de Egresos de la Federación;
- o Declarar si ha o no lugar a proceder penalmente contra los servidores públicos que hubieren incurrido en delito en los términos del artículo 111 de la Constitución;
- o Conocer de las imputaciones que se hagan a los servidores públicos a que se refiere el artículo 110 de la Constitución y fungir como órgano de acusación en los juicios políticos que contra éstos se instauren;
- o Las demás que le confiere expresamente la Constitución.

Cámara de Senadores

Está integrada por ciento veintiocho senadores, de los cuales, en cada Estado y en el Distrito Federal, dos serán electos según el principio de votación

“El amparo para efectos en materia administrativa-fiscal y la garantía constitucional de administración de justicia pronta y expedita”

mayoritaria relativa y uno será asignado a la primera minoría. La Cámara de Senadores se renueva en su totalidad cada seis años.

Facultades exclusivas

Se encuentran reguladas en el artículo 76 de la propia Constitución, y son:

- o Analizar la política exterior desarrollada por el Poder Ejecutivo Federal y aprobar los tratados internacionales y convenciones diplomáticas que celebre el Poder Ejecutivo de la Unión;
- o Ratificar los nombramientos que el Presidente de la República haga del Procurador General de la República, ministros, agentes diplomáticos, cónsules generales, empleados superiores de hacienda, coroneles y demás jefes superiores del Ejército, Armada y Fuerza Aérea Nacionales, en los términos que la ley disponga;
- o Autorizar al Presidente de la República para que permita la salida de tropas nacionales fuera de los límites del país, así como el paso de tropas extranjeras por el territorio nacional y la estación de escuadras de otra potencia, por más de un mes, en aguas mexicanas;
- o Dar su consentimiento para que el Presidente de la República pueda disponer de la Guardia Nacional fuera de sus respectivos estados, fijando la fuerza necesaria;
- o Declarar, cuando hayan desaparecido todos los poderes constitucionales de un estado, que es llegado el caso de nombrarle un gobernador provisional, quién convocará a elecciones conforme a las leyes constitucionales del mismo estado;

"El amparo para efectos en materia administrativa-fiscal y la garantía constitucional de administración de justicia pronta y expedita"

- o Resolver las cuestiones políticas que surjan entre los poderes de un estado cuando alguno de ellos ocurra con ese fin al Senado, o cuando, con motivo de dichas cuestiones, se haya interrumpido el orden constitucional mediante un conflicto de armas. En este caso el Senado dictará resolución, sujetándose a la Constitución General de la República y a la del estado;
- o Erigirse en gran Jurado de sentencia para conocer en juicio político de las faltas u omisiones que cometan los servidores públicos y que redunden en perjuicio de los intereses públicos fundamentales y de su buen despacho, en los términos del artículo 110 de la Constitución;
- o Designar a los Ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, de entre la terna que someta a su consideración el Presidente de la República, así como otorgar o negar su aprobación a las solicitudes de licencia o renuncia de los mismos, que le someta dicho funcionario;
- o Nombrar y remover al Jefe de Gobierno del Distrito Federal en los supuestos previstos en la Constitución;
- o Las demás que la misma Constitución le atribuya.

Existen además de las ya citadas facultades del Congreso de la Unión en conjunto, y de las exclusivas de ambas cámaras, ciertas actividades que cada una puede realizar independientemente de la otra, las cuales están consignadas en el artículo 77 constitucional, entre otras:

- o Dictar resoluciones económicas relativas a su régimen interior;

"El amparo para efectos en materia administrativa-fiscal y la garantía constitucional de administración de justicia pronta y expedita"

- o Comunicarse con la Cámara colegisladora y con el Ejecutivo de la Unión, por medio de comisiones de su seno;
- o Nombrar los empleados de su secretaría y hacer el reglamento interior de la misma, y
- o Expedir convocatoria para elecciones extraordinarias con el fin de cubrir las vacantes de sus respectivos miembros. En el caso de la Cámara de Diputados, las vacantes de sus miembros electos por el principio de representación proporcional, deberán ser cubiertas por aquellos candidatos del mismo partido que sigan en el orden de la lista regional respectiva, después de habersele asignado los diputados que le hubieren correspondido.

Conviene precisar desde ahora que la potestad tributaria recae en el Congreso de la Unión, por tanto de acuerdo con nuestra Constitución a él corresponde expedir leyes que versen sobre obligaciones fiscales federales, entre las cuales encontramos básicamente las materias siguientes⁵⁰:

- o Comercio exterior: actividades relativas a la importación y exportación de bienes.
- o Aprovechamiento y explotación de los recursos naturales a los que se refieren los párrafos 4º y 5º, del artículo 27 constitucional como son: la riqueza del subsuelo, de las aguas territoriales, hidrocarburos, espacio aéreo, etc. (nos referimos específicamente a las contribuciones que de tales rubros se deriven).

⁵⁰ Cfr. Sánchez Bringas, Enrique; op. cit.; pp. 428 y 429.

"El amparo para efectos en materia administrativa-fiscal y la garantía constitucional de administración de justicia pronta y expedita"

- o Instituciones de crédito y sociedades de seguros: obligaciones fiscales relativas al establecimiento, organización y funcionamiento de dichas instituciones.
- o Servicios públicos concesionados o explotados directamente por la Federación como son: servicio de transporte aéreo, vías generales de comunicación, telecomunicaciones, etc.
- o Otras materias: de acuerdo con el artículo 73, fracción X, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, el Congreso es competente para legislar sin restricción alguna -implícitamente se atiende a la materia fiscal- en actividades tales como hidrocarburos, minería, industria cinematográfica, comercio, juegos y sorteos, energía eléctrica y nuclear, intermediación y servicios financieros, materia del trabajo, etc.
- o Impuestos especiales: se dan -de acuerdo con la fracción XXIX del multicitado artículo 73 de la Constitución- en materias específicas como son: energía eléctrica, producción y consumo de tabacos labrados, gasolina y otros productos derivados del petróleo, cerillos y fósforos, aguamiel y productos de su fermentación, explotación forestal y producción y consumo de cerveza.

"El amparo para efectos en materia administrativa-fiscal y la garantía constitucional de administración de justicia pronta y expedita"

c) Función ejecutiva o administrativa

Poder Ejecutivo

De acuerdo con la teoría de división de poderes corresponde a este poder la ejecución de las leyes expedidas por el poder Legislativo así como las resoluciones y sentencias dictadas por el Judicial.

"En los regímenes presidencialistas el Poder Ejecutivo es unipersonal para lograr la eficacia de sus decisiones y acciones; para el quehacer administrativo el Presidente tiene la facultad de designar a quienes lo auxilien en el despacho de los asuntos de su competencia, lo que en la práctica lo relaciona con el partido que lo llevó al gobierno, especialmente con sus cuadros dirigentes y personas relevantes. En el presidencialismo su titular se encarga de la política internacional, que en caso extremo puede llegar a la declaración de guerra, con la aprobación del cuerpo legislativo respectivo, por ello es el Jefe Supremo de las Fuerzas Armadas e interviene en la designación de sus altos mandos, al igual que el nombramiento de los embajadores, preocupándose también por los asuntos de la procuración de justicia; maneja también las relaciones internacionales, específicamente las de comercio exterior en beneficio del país. En el régimen presidencialista éste goza de facultades extraordinarias con motivo de la suspensión de garantías en la que interviene el poder Legislativo.

"En los regímenes presidencialistas para la ejecución de las leyes el Presidente tiene la facultad reglamentaria que amplía considerablemente su espacio original de competencia y que algunos consideran no propio de la división de poderes. En muchos países la facultad de iniciar leyes da al presidencialismo características específicas, casi de exclusividad en algunas materias y rangos, es el caso de las reformas constitucionales; también es característica del sistema presidencial el derecho de veto que se tiene para hacer observaciones a las leyes o

"El amparo para efectos en materia administrativa-fiscal y la garantía constitucional de administración de justicia pronta y expedita"

*decretos aprobados por el poder Legislativo antes de su promulgación, acción suspensiva provisional para su revisión."*⁵¹

En nuestro país el ejercicio del Supremo Poder Ejecutivo de la Unión se deposita en un solo individuo que se denomina Presidente de los Estados Unidos Mexicanos. El Poder Ejecutivo Federal en México es unitario, elegido directamente por el pueblo para un período de seis años y sin posibilidad de reelección.

En México, sin lugar a duda, el presidente es la pieza clave del sistema político y tiene predominio sobre los otros elementos políticos que configuran el propio sistema. En opinión del maestro Jorge Carpizo McGregor⁵², las causas del predominio del presidente son:

- o Es el jefe del partido predominante integrado por factores reales de poder;
- o Debilitamiento del poder legislativo, por ser sus integrantes parte del partido predominante y no oponerse al presidente;
- o La integración de la Suprema Corte de Justicia por algunos elementos políticos que no se oponen al presidente;
- o La marcada influencia en la economía a través de los mecanismos del banco central, los organismos descentralizados y de las empresas de participación estatal restantes;
- o La institucionalización del ejército, cuyos jefes dependen de él;

⁵¹ Luis Molina Piñero en Berlín Valenzuela, Francisco (coordinador); op. cit.; pp. 748 y 749.

⁵² Cfr. Carpizo McGregor, Jorge. *El presidencialismo mexicano*, 3ª edición, México, UNAM / Siglo XXI, 1983.

“El amparo para efectos en materia administrativa-fiscal y la garantía constitucional de administración de justicia pronta y expedita”

- o La fuerte influencia de la opinión pública a través de los controles y las facultades que tiene respecto a los medios de comunicación colectiva;
- o La concentración de recursos económicos en la federación, específicamente en el ejecutivo;
- o Las amplias facultades constitucionales y extraconstitucionales;
- o La determinación de todos los aspectos internacionales en los cuales interviene el país, sin que en ello intervenga el Senado;

La cita que antes hemos referido en obra del Dr. Carpizo McGregor fue una verdad inobjetable hasta antes del año 2000, sin embargo México sufrió un cambio inesperado e impactante que afectó a la totalidad de las instituciones de gobierno existentes hasta entonces y por supuesto a la integración del poder Legislativo con el consecuente cambio en la distribución del ejercicio del poder y las decisiones que por tales medios se toman.

En efecto, después de 75 años en los cuales el Partido Revolucionario Institucional fue prácticamente el partido en el poder, toda vez que tanto el Presidente de la República como la mayoría de los legisladores federales así como los Poderes Legislativos y Ejecutivos de los Estados se integraron por elementos provenientes de sus filas, se produjo el fenómeno único en el mundo consistente en que la unificación del poder hizo viable su ejercicio en cualquier sentido en que fuese necesario para lograr la realización de los planes y plataformas de gobierno.

Al resultar vencedor un partido hasta entonces de oposición como lo es el Partido Acción Nacional, el Presidente de la República como miembro de ese grupo político vio dividido su poder que tuvo que compartir con los demás partidos ahora

“El amparo para efectos en materia administrativa-fiscal y la garantía constitucional de administración de justicia pronta y expedita”

de oposición los cuales hicieron llegar en diversos porcentajes elementos suyos a los poderes legislativo federal, legislativos locales y ejecutivos locales.

Lo anterior aunado a que el candidato triunfador no contaba plenamente con el apoyo de la base de su propio partido lleva a variar ineludiblemente las condiciones actuantes hoy por hoy en México. Así tenemos que debe precisarse la cita del doctor Carpizo McGregor para actualizarla de acuerdo a los parámetros siguientes:

- o El Presidente de la República al no contar ya con la estrecha vinculación con su partido dejó de ser jefe natural del mismo, perdiendo así poder político.
- o El poder Legislativo Federal al integrarse proporcionalmente con elementos de diversos partidos políticos se fortaleció pues ya no hay directriz que se obedezca ciegamente para aprobar las propuestas e iniciativas del ejecutivo federal. Cabe señalar que este fenómeno ha tenido como aspecto negativo el de hacer muy lenta y a veces casi ineficiente la función de la discusión y aprobación de las leyes federales, con las consecuencias en materia social, económica-fiscal, internacional, de seguridad pública, entre otros rubros.
- o La Suprema Corte de Justicia de la Nación, también politizada por las nuevas condiciones existentes se tornó ingobernable e imposible de influir por el Ejecutivo Federal. Ello implica libertad para dirimir las controversias objetivamente, es decir sin influencia política, no obstante conlleva otro tipo de candados de origen presupuestario que el Ejecutivo y el Legislativo imponen para tratar de sujetar al Judicial Federal. Las dos primeras presidencias de la nueva integración de la Suprema Corte de Justicia de la Nación han caído en la trampa de negociar el presupuesto por decisiones de inconstitucionalidad o constitucionalidad -

"El amparo para efectos en materia administrativa-fiscal y la garantía constitucional de administración de justicia pronta y expedita"

según sea el caso-; so pretexto de la necesidad de crear más órganos jurisdiccionales para mejorar la pronta y expedita administración de justicia, situación a todas luces ilógica si advertimos que el propio máximo tribunal rechaza en un alto porcentaje conocer de los asuntos de su competencia originaria para remitirlos a los tribunales colegiados que se ven saturados de trabajo creándose en un círculo vicioso, la necesidad de generar cada vez más y más tribunales, de requerir más y más presupuesto y finalmente, depender más y más de los poderes Legislativo y Ejecutivo.

El Poder Ejecutivo Federal tiene como titular al Presidente de la República, el cual, de conformidad con el numeral 89, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos cuenta con las facultades y obligaciones siguientes: la clausura de las sesiones del congreso, derecho de iniciativa de leyes o decretos, derecho de veto, suspensión de garantías, jefe del ministerio público, nombramiento de empleados y funcionarios, jefe supremo de las fuerzas armadas, otorgamiento del indulto, informe presidencial, responsable de las relaciones internacionales, promulgación de la ley, ejecutor de la ley y, en general, algunas facultades legislativas (facultad reglamentaria) y jurisdiccionales.

Debemos mencionar que dentro del poder Ejecutivo Federal, existen los llamados tribunales administrativos que pueden considerarse como otra excepción a la división de poderes, pues a pesar de que esencialmente realizan la función jurisdiccional, están integrados al poder en cita, asignándoseles competencia en materias específicas, v. gr., el Tribunal Federal Agrario, el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, el Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje y las Juntas Federales de Conciliación y Arbitraje.

Sólo como referencia a lo anterior destacaremos que el sistema inglés es tajante al considerar el principio de división de poderes, por lo que se sustenta en el

"El amparo para efectos en materia administrativa-fiscal y la garantía constitucional de administración de justicia pronta y expedita"

principio de que únicamente el poder judicial es quien puede emitir válidamente actos jurisdiccionales, razón por la cual será únicamente el Poder Judicial el que pueda válidamente enjuiciar a la administración pública.

Por su parte, el sistema francés es también conocido como dualista, pues diferencia en forma clara los actos que emanan de la administración pública de los actos jurisdiccionales pronunciados por la administración pública contenciosa, que serán los encargados de dirimir y decidir las diferencias surgidas entre el Estado y los gobernados, con fuerza vinculativa para las partes.

Administración pública centralizada

Para auxiliar directamente al titular del Poder Ejecutivo Federal en la administración pública centralizada, existen los órganos denominados Secretarías de Estado. Su competencia se integra con la distribución que hace entre ellos la ley que, según el artículo 90 de la Constitución, expide el Congreso de la Unión. El número de Secretarías de Estado depende de la voluntad política del titular del Poder Ejecutivo Federal quien, tomando en cuenta los requerimientos del país, propone al Congreso las Secretarías que son necesarias para colmarlos, y el órgano legislativo determina mediante la ley respectiva cuales son aprobadas. También las autoridades internas de cada Secretaría de Estado serán creadas por el Congreso.

Por su parte, el Presidente de la República en ejercicio de la facultad reglamentaria que le confiere el artículo 89, fracción I, de la Carta Magna, emite reglamentos interiores a fin de distribuir entre las autoridades creadas por el legislativo las facultades que cada una de ellas debe ejercer.

No es constitucional el hecho de que un reglamento interior rebasando los lineamientos de la ley dé origen a autoridades que a su vez realicen actos

"El amparo para efectos en materia administrativa-fiscal y la garantía constitucional de administración de justicia pronta y expedita"

coactivos en contra de los gobernados, si así fuere todo aquello que ese órgano autoritario realice deviene en inconstitucional por su causa de origen, con independencia de que el actuar de esos entes se ajusten a las leyes o reglamentos.

Los Secretarios de Estado son los titulares o representantes legales de la Secretaría a su cargo. Son nombrados por el Presidente de la República y éste en cualquier momento puede cambiarlos o removerlos del cargo. Es de especial relevancia lo dispuesto en el artículo 92 constitucional, donde se estipula que todos los reglamentos, decretos y órdenes del Presidente deberán estar firmados por el Secretario de Estado o Jefe de Departamento Administrativo a que el asunto corresponda, requisito sin el cual no serán obedecidos.

De acuerdo con la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, los órganos administrativos centralizados son:

- o Las Secretarías de Estado, con atribuciones específicas dependiendo del ramo de que se ocupen. Actualmente de acuerdo con el artículo 26 del ordenamiento en cuestión, son las siguientes: Secretaría de Gobernación, Secretaría de Relaciones Exteriores, Secretaría de la Defensa Nacional, Secretaría de Marina, Secretaría de Seguridad Pública, Secretaría de Hacienda y Crédito Público, Secretaría de Desarrollo Social, Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales, Secretaría de Energía, Secretaría de Economía, Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación, Secretaría de Comunicaciones y Transportes, Secretaría de la Función Pública (antes de Contraloría y Desarrollo Administrativo), Secretaría de Educación Pública, Secretaría de Salud, Secretaría del Trabajo y Previsión Social, Secretaría de la Reforma Agraria y Secretaría de Turismo.

“El amparo para efectos en materia administrativa-fiscal y la garantía constitucional de administración de justicia pronta y expedita”

- o Los Departamentos Administrativos, de los cuales actualmente no existe ninguno en funciones.
- o La Consejería Jurídica del Ejecutivo Federal, que cuenta con las facultades que antes correspondían a la Dirección General Jurídica de la Presidencia de la República.
- o La Procuraduría General de la República, la cual si bien no está prevista por ésta ley debido a que presenta matices propios como por ejemplo que su titular es ratificado en por el Senado y en los recesos de éste por la Comisión Permanente del Congreso de la Unión, debe ser considerada dentro de la administración pública centralizada.

Administración pública desconcentrada

Conviene puntualizar que la administración pública centralizada presenta el fenómeno de la desconcentración en unidades administrativas dependientes de un órgano centralizado, principalmente una Secretaría de Estado, éste fenómeno se da a través de leyes, decretos, reglamentos interiores e inclusive por acuerdos.⁵³

Las ventajas de la desconcentración se subsumen a la eficiencia y eficacia del actuar administrativo, es decir, ahorro de tiempo, cercanía con el particular, aumento de responsabilidad a órganos inferiores, etc.

Las cualidades distintivas de un órgano desconcentrado son:

- a) Es un órgano subordinado a una Secretaría o a la Presidencia.
- b) Puede o no contar con personalidad jurídica.

⁵³ Ídem., pp. 473 y 474.

“El amparo para efectos en materia administrativa-fiscal y la garantía constitucional de administración de justicia pronta y expedita”

- c) Puede contar o no con patrimonio propio (autonomía financiera).
- d) Posee facultades limitadas (autonomía técnica).

En materia fiscal un ejemplo claro de lo expuesto anteriormente, lo constituye la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, que estructuralmente se divide en tres Subsecretarías: de Hacienda y Crédito Público, de Ingresos y Egresos, la Oficialía Mayor, la Procuraduría Fiscal de la Federación, la Tesorería de la Federación, entre otras unidades administrativas que le auxilian, pero cuenta a su vez con órganos desconcentrados encargados de tareas específicas como el Servicio de Administración Tributaria que ejecuta las leyes fiscales, encargándose de la recaudación, las Comisiones Nacionales Bancaria y de Valores, de Seguros y Fianzas y del Sistema de Ahorro para el Retiro, Servicio de Administración de Bienes Asegurados y el Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática.

Administración pública descentralizada

Siempre forma parte de la Administración Pública federal pero cuenta con autonomía presupuestaria así como personalidad jurídica propia.

Su inclusión dentro del concepto de autoridades para los efectos del amparo ha sido discutida en diversas tesis jurisprudenciales llegándose a conclusiones también discutibles aunque casuísticas por excelencia. Lo anterior significa que habrá de examinarse en cada caso concreto el actuar de la autoridad de conformidad con su naturaleza, sentido de afectación, lesión jurídica causada en la esfera de derechos de los particulares y ejecutividad coactiva.

"El amparo para efectos en materia administrativa-fiscal y la garantía constitucional de administración de justicia pronta y expedita"

Ejemplo de algunos de éstos organismos lo constituyen la Universidad Nacional Autónoma de México, Petróleos Mexicanos, el Instituto Mexicano del Seguro Social, etc.

d) Función jurisdiccional

Poder Judicial

El Poder Judicial tiene como función la "*administración de justicia*" en el ámbito territorial del Estado al que pertenece; generalmente se integra por diversos órganos *jurisdiccionales* o de impartición de justicia, en cuya cúspide se encuentra un tribunal supremo competente para dirimir controversias derivadas de la interpretación de leyes y en ocasiones para resolver sobre la constitucionalidad de éstas (control de constitucionalidad).

"En un Estado federal, la función judicial está integrada por instituciones de competencia federal, cuya influencia se extiende a todo el país; y de competencia local, que circunscribe su actuación al territorio de la entidad federativa correspondiente. El Poder Judicial Federal se integra por jueces y tribunales que conocen y deciden las controversias sobre la aplicación de leyes federales, así como las relativas al juicio de amparo; y el Poder Judicial de las entidades federativas, se integra por juzgados y tribunales de los estados que tienen a su cargo el ejercicio de la función jurisdiccional en asuntos de competencia local, concurrente o auxiliar. El Poder Judicial local ejerce su jurisdicción sobre conflictos y asuntos en que se deban aplicar leyes expedidas por los órganos legislativos de los estados, es el caso de las leyes civiles, penales, etc., esta clase de litigios son denominados genéricamente como locales o estatales."⁶⁴

⁶⁴ Ídem., pág. 750.

“El amparo para efectos en materia administrativa-fiscal y la garantía constitucional de administración de justicia pronta y expedita”

En nuestro país, se deposita el ejercicio del Poder Judicial de la Federación en la Suprema Corte de Justicia de la Nación, el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, Tribunales Colegiados y Unitarios de Circuito y Juzgados de Distrito.⁵⁵

El Consejo de la Judicatura Federal es un órgano administrativo a quien se encarga la administración, vigilancia y disciplina del Poder Judicial de la Federación con excepción de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, sin embargo no se considera parte del Poder Judicial propiamente dicho ya que no tiene facultades para resolver controversias judiciales sino sólo puede realizar actos administrativos.

Suprema Corte de Justicia de la Nación

Es el máximo tribunal de la Federación, se compone de once ministros elegidos cada uno por el Senado conforme a una terna propuesta por el Presidente de la República. Los nombramientos de los ministros deberán recaer preferentemente entre aquellas personas que hayan servido con eficiencia, capacidad y probidad en la impartición de justicia o que se hayan distinguido por su honorabilidad, competencia y antecedentes profesionales en el ejercicio de la actividad jurídica.

La Suprema Corte de Justicia de la Nación funciona en pleno o en salas, que actualmente son dos: civil-penal y administrativa-laboral.

Entre los asuntos que conoce el Pleno de la Suprema Corte tenemos:

- a) Las controversias constitucionales y las acciones de inconstitucionalidad;

⁵⁵ El artículo 1° de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación añade al jurado federal de ciudadanos, y a los tribunales de los Estados y del Distrito Federal en los casos previstos por el artículo 107, fracción XII, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y en los demás en que, por disposición de la ley deban actuar en auxilio de la Justicia Federal.

"El amparo para efectos en materia administrativa-fiscal y la garantía constitucional de administración de justicia pronta y expedita"

- b) Los recursos de revisión interpuestos contra las sentencias dictadas en los juicios de amparo cuando se pronuncian sobre la inconstitucionalidad de una ley, o haciendo uso de su facultad de atracción;
- c) La destitución de autoridades que incumplan una sentencia de amparo.

Es comentario obligado señalar que antes de la actual integración la Corte constaba de cuatro Salas numerarias y una supernumeraria o auxiliar. La Primera con competencia en materia penal, la Segunda: administrativa, la Tercera: civil y la Cuarta: del trabajo o laboral. Existía asimismo una Sala Auxiliar que tenía la competencia para conocer de los asuntos que le fueran remitidos por las salas numerarias, sin embargo sus ministros integrantes nunca formaban pleno.

No se requiere mucha capacidad deductiva para concluir que ningún jurista por estudioso, dedicado o excelso que parezca puede ser especialista supremo en todas las materias, antaño, cada una de las cuatro salas se integraba con expertos en la materia correspondiente, de ahí que la jurisprudencia por especialidades así emanada ha sentado el precedente como la mejor en la historia de la Judicatura Federal. Al reducirse el número de ministros y constituirse dos Salas, una civil-penal y otra administrativa-laboral, se presume que los titulares son expertos cuando menos en esas dos materias, no obstante eso es falso, ya que públicamente se conoce la historia profesional de cada ministro, habiéndolos expertos en alguna materia, pero no en las dos de que conoce la Sala que integran. Opinamos que debe volverse al sistema anterior simplemente por seguridad jurídica ya que no debemos olvidar que la Corte por suprema dirá siempre la última palabra en cada asunto y orientará el derrotero que debe tomar el derecho mexicano hacia el futuro.

“El amparo para efectos en materia administrativa-fiscal y la garantía constitucional de administración de justicia pronta y expedita”

Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación

Es la máxima autoridad jurisdiccional en la materia y órgano especializado del Poder Judicial de la Federación competente para conocer y resolver de los conflictos que se presenten en materia electoral.

Para el ejercicio de sus atribuciones, el Tribunal funcionará con una Sala Superior y cinco Salas Regionales; sus sesiones de resolución serán públicas. Contará con el personal jurídico y administrativo necesario para su adecuado funcionamiento. Los siete Magistrados electorales que integran la sala superior y las regionales serán elegidos por el voto de las dos terceras partes de los miembros presentes de la Cámara de Senadores, o en sus recesos por la Comisión Permanente, a propuesta de la Suprema Corte de Justicia de la Nación. El Presidente del Tribunal será elegido por la Sala Superior, de entre sus miembros, para ejercer el cargo por cuatro años.

La organización del Tribunal, la competencia de las Salas, los procedimientos para la resolución de los asuntos de su competencia, así como los mecanismos para fijar criterios de jurisprudencia obligatorios en la materia, serán los que determinen la Constitución y las leyes.

Tribunales Colegiados de Circuito

Se componen de tres magistrados, un secretario de acuerdos, secretarios, actuarios, y empleados que se requieran. Los Magistrados son nombrados y adscritos por el Consejo de la Judicatura Federal quienes durarán seis años en el ejercicio de su encargo. La competencia genérica de dichos tribunales colegiados recae de manera exclusiva en materia de amparo, de un solo grado o en segunda instancia (vía recurso de revisión).

"El amparo para efectos en materia administrativa-fiscal y la garantía constitucional de administración de justicia pronta y expedita"

Los Tribunales Unitarios de Circuito

Están integrados por un solo magistrado. Estos tribunales conocen: de los juicios de amparo promovidos contra actos de otros Tribunales Unitarios de Circuito que no constituyan sentencias definitivas ni resoluciones que pongan fin al juicio, en términos de lo previsto por la Ley de Amparo respecto de los juicios de amparo indirecto promovidos ante juez de distrito; de la apelación de los asuntos conocidos en primera instancia por los juzgados de distrito; del recurso de denegada apelación; de la calificación de los impedimentos, excusas y recusaciones de los jueces de distrito, excepto en los juicios de amparo; de las controversias que se susciten entre los jueces de distrito sujetos a su jurisdicción, excepto en los juicios de amparo, y de los demás asuntos que les encomienden las leyes.

Los Juzgados de Distrito

Están integrados por titulares denominados Jueces de Distrito quienes son nombrados y adscritos por el Consejo de la Judicatura Federal y durarán seis años en el ejercicio de su cargo.

Estos juzgados por lo regular se especializan por materia en penales, administrativos, civiles, etc., aunque hay lugares en que dicha especialización no existe alento a que el número de asuntos que deben conocer no amerita que existan juzgadores que atiendan solamente una materia.

Entre sus funciones se encuentran:

- a) Resolver juicios ordinarios federales en las materias civil, penal y administrativa, exceptuándose la materia laboral por ser competencia de

"El amparo para efectos en materia administrativa-fiscal y la garantía constitucional de administración de justicia pronta y expedita"

las Juntas Federales de Conciliación y Arbitraje o al Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje.

- b) Resolver juicios de amparo indirecto en cualquier materia (incluyendo laboral), contra actos de autoridad considerados violatorios de garantías individuales o bien que invadan la esfera competencial de un Estado respecto de la Federación o viceversa.

El Consejo de la Judicatura Federal

Está a cargo de la administración, vigilancia y disciplina del Poder Judicial de la Federación.

Se integra por siete consejeros y puede funcionar en pleno o en comisiones.

El Consejo se integrará por siete miembros de los cuales, uno será el Presidente de la Suprema Corte de Justicia, quien también lo será del Consejo; tres Consejeros designados por el pleno de la Corte, por mayoría de cuando menos ocho votos, de entre los Magistrados de Circuito y Jueces de Distrito; dos Consejeros designados por el Senado, y uno por el Presidente de la República.

Entre las comisiones que integran el Consejo de la Judicatura Federal se encuentran: la de administración, de carrera judicial, de disciplina, de creación de nuevos órganos y de adscripción; existe además la posibilidad de crear otras de carácter transitorio.

Además, para su adecuado funcionamiento, el Consejo de la Judicatura Federal contará con los siguientes órganos: el Instituto de la Judicatura, la Visitaduría Judicial, la Contraloría del Poder Judicial de la Federación, el Instituto

"El amparo para efectos en materia administrativa-fiscal y la garantía constitucional de administración de justicia pronta y expedita"

Federal de Defensoría Pública y el Instituto Federal de Especialistas de Concursos Mercantiles en los términos que establece la Ley de Concursos Mercantiles.

Jurado Federal de Ciudadanos

De conformidad con los artículos 56, 57 y 58 de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, el Jurado Federal de Ciudadanos es competente para resolver, por medio de un veredicto, las cuestiones de hecho que le sean sometidas por los jueces de distrito con arreglo a la ley. El Jurado Federal de Ciudadanos conocerá de los delitos cometidos por medio de la prensa contra el orden público o la seguridad exterior o interior de la Nación, y los demás que determinen las leyes.

El jurado se formará por siete ciudadanos designados por sorteo, en los términos que establece el Código Federal de Procedimientos Penales.

Tribunales de los Estados

Los tribunales locales son órganos del Poder Judicial de las entidades federativas que tienen a su cargo la administración de justicia dentro de la circunscripción territorial de cada una de ellas, cuyo ámbito de competencia está delimitado a las leyes vigentes en esas entidades.

El Poder Judicial Local se conforma generalmente por juzgados especializados por razón de la materia y en el caso del Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal existen los juzgados siguientes: juzgados civiles, juzgados de los familiar, juzgados de arrendamiento inmobiliario, juzgados de lo concursal, juzgados penales y juzgados de justicia de paz.⁵⁶

⁵⁶ Cfr. Ley Orgánica del Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal.

"El amparo para efectos en materia administrativa-fiscal y la garantía constitucional de administración de justicia pronta y expedita"

Para efectos de la materia de amparo se actualizan las figuras llamadas por la doctrina jurisdicción concurrente cuando otra autoridad judicial del fuero común puede conocer del amparo en casos excepcionales regulados en los artículos 37, 38 y 39 de la Ley de Amparo, que dicen:

"Artículo 37. La violación de las garantías de los artículos 16, en materia penal, 19 y 20 fracciones I, VIII y X, párrafos primero y segundo de la Constitución Federal, podrá reclamarse ante el juez de Distrito que corresponda o ante el superior del tribunal que haya cometido la violación.

"Artículo 38. En los lugares en que no resida juez de Distrito, los jueces de Primera Instancia dentro de cuya jurisdicción radique la autoridad que ejecuta o trate de ejecutar el acto reclamado tendrán facultad para recibir la demanda de amparo, pudiendo ordenar que se mantengan las cosas en el estado en que se encuentren por el término de setenta y dos horas, que deberá ampliarse en lo que sea necesario, atenta la distancia que haya a la residencia del juez de Distrito; ordenará que se rindan a éste los informes respectivos y procederá conforme a lo prevenido por el artículo 144. Hecho lo anterior, el juez de Primera Instancia remitirá al de Distrito, sin demora alguna, la demanda original con sus anexos.

"Artículo 39. La facultad que el artículo anterior reconoce a los jueces de primera instancia para suspender provisionalmente el acto reclamado, sólo podrá ejercerse cuando se trate de actos que importen peligro de privación de la vida, ataques a la libertad personal fuera de procedimiento judicial, deportación o destierro, o de alguno de los prohibidos por el artículo 22 de la Constitución Federal."

También debe contemplarse la figura conocida como jurisdicción auxiliar cuya regulación está prevista en el artículo 40, de la Ley de Amparo cuyo tenor literal es el siguiente:

"El amparo para efectos en materia administrativa-fiscal y la garantía constitucional de administración de justicia pronta y expedita"

"Artículo 40. Cuando el amparo se promueva contra un juez de Primera Instancia y no haya en el lugar otro de la misma categoría, o cuando reclamándose contra diversas autoridades, no resida en el lugar juez de Primera Instancia o no pudiera ser habido y siempre que se trate de alguno de los actos enunciados en el artículo anterior, la demanda de amparo podrá presentarse ante cualquiera de las autoridades judiciales que ejerzan jurisdicción en el mismo lugar, si es que en él reside la autoridad ejecutora. El juez recibirá la demanda y procederá conforme a los dos artículos precedentes."

2.2 La materia fiscal

a) La materia fiscal

Por materia fiscal debe entenderse todo aquello que se relacione de manera directa o indirecta con las actividades normales del Fisco, tales como la determinación, la liquidación, el pago, la devolución, la exención y la prescripción de los créditos fiscales y sus accesorios o lo concerniente a las sanciones que se impongan por motivo de la trasgresión de las leyes fiscales.

Lo anterior ha sido sostenido por la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia en la tesis de sala siguiente:

**7ª ÉPOCA
ADMINISTRATIVO
TESIS DE SALA**

MATERIA FISCAL. SIGNIFICACION.

Por materia fiscal debe entenderse lo relativo a la determinación, la liquidación, el pago, la devolución, la exención, la prescripción o el control de los crédito fiscales, o lo referente a las sanciones que se impongan con motivo de haberse infringido las leyes tributarias.

"El amparo para efectos en materia administrativa-fiscal y la garantía constitucional de administración de justicia pronta y expedita"

Amparo directo 3683/73. Petróleos Mexicanos. 6 de septiembre de 1974. Unanimidad de 4 votos. Ponente: Jorge Iñárritu.

Sexta Época, Tercera Parte:

Volumen XL, pág. 37. Amparo en revisión 852/60. Carl R. Guth. 26 de octubre de 1960. 5 votos. Ponente: Felipe Tena Ramírez.

Nota: En la publicación original la redacción de la tesis del asunto 852/60 es diferente.

En la publicación original esta tesis aparece con la siguiente leyenda: "Véase: Tesis 158, Tercera Parte, pág. 194, del Apéndice de Jurisprudencia 1917-1965".

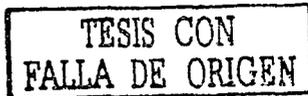
SEMENARIO JUDICIAL. 7ª ÉPOCA. VOLUMEN 69. TERCERA PARTE. SEGUNDA SALA. PAG. 51."

De acuerdo con el maestro Burgoa, *"Según lo ha sostenido la jurisprudencia de la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, esta materia está constituida por todo lo relativo a impuestos o sanciones aplicadas con motivo de la infracción a las leyes que determinan dichos impuestos⁵⁷. Esta comprensión, a nuestro entender, es incompleta, ya que dentro de la materia fiscal deben también incluirse los derechos fiscales y las sanciones que por violación a las leyes que los establezcan se deben imponer."*⁵⁸

⁵⁷ La tesis a que hace referencia el Dr. Burgoa es la siguiente:

5ª ÉPOCA, ADMINISTRATIVO, TESIS DE SALA MATERIA FISCAL. La Segunda Sala de la Suprema Corte ha establecido que por materia fiscal debe entenderse todo lo relativo a impuestos y sanciones aplicadas con motivo de la infracción a las leyes que determinen esos impuestos; de modo que si se reclama una sanción impuesta por infracción a los reglamentos sobre seguridad en las mismas, que no son leyes fiscales, el caso no puede legalmente considerarse comprendido en los términos del artículo 14 de la Ley de Justicia Fiscal de la Federación, y por lo mismo, el amparo no es improcedente, antes de agotar el recurso que tal artículo concede. TOMO LV, Pág. 1582. Cía. Minera Kildun y anexas. S. A. 16 de febrero de 1938. SEMANARIO JUDICIAL. QUINTA ÉPOCA. 2ª SALA. TOMO LV. Pág. 1582.

⁵⁸ Burgoa Orihuela, Ignacio: "Antología de su pensamiento: 1934-1986". Compilación y presentación por Ignacio Burgoa Llano; México, 1987; pp. 195 y 196.



"El amparo para efectos en materia administrativa-fiscal y la garantía constitucional de administración de justicia pronta y expedita"

A continuación estudiaremos la citada materia con relación a los diferentes niveles de gobierno.

b) Ámbito federal

El sistema federal

El régimen federal en nuestro país está previsto en los artículos 40 y 41 constitucionales. El artículo 40 asienta la tesis de la "cosoberanía" de *Alexis de Tocqueville*, ya que prevé que tanto la federación como los estados son soberanos. Pero la verdadera naturaleza del estado federal mexicano se establece en el artículo 41, del cual se desprende que las entidades federativas no son soberanas sino autónomas, existiendo, por mandato constitucional, un orden jurídico total identificado con la Carta Magna e integrado por tres niveles de gobierno: el federal, los correspondientes a las entidades federativas (local) y el municipal.

Antecedentes del Estado Federal Mexicano

La forma de Estado Federal consiste en el establecimiento de la unión entre entidades libres y autónomas las cuales deciden integrarse conformando una nueva por vía de la federalización. Dicho pacto se expresa en su Constitución Política y establece la competencia de las partes que la constituyen.

El federalismo clásico considera dos órdenes de gobierno en los que se distribuyen las competencias: un orden general o federal que representa al todo nacional ante el exterior, y hacia el interior de las entidades constitutivas de la unión significa el elemento ordenador del heterogéneo conglomerado de los estados, no en términos de superioridad jerárquica, sino como ente que surge de la

"El amparo para efectos en materia administrativa-fiscal y la garantía constitucional de administración de justicia pronta y expedita"

voluntad política de las partes. Las partes pactantes cuentan con los elementos población, territorio y gobierno, las cuales, al dar vida a otra entidad distinta y cualitativamente superior, aportan estos elementos al Estado que surge: un Estado complejo o compuesto, un Estado de estados. Aquí se presupone la existencia previa de los estados, y la voluntad de ceder parte de su autonomía al ente producto del pacto federal, conservándose autónomas en lo que se refiere a su régimen interno.

La distribución de competencias entre el gobierno federal y los estados federados encuentra dos modelos o formas de realizarse: el modelo canadiense y el estadounidense.

Canadá fue un Estado de origen unitario que se transformó en federal, distribuyendo su competencia entre las provincias, siguiendo la regla de que las facultades no expresamente concedidas a las provincias en la constitución, se entienden reservadas a la federación. Esta es una forma federal constituida por disociación.

Estados Unidos, se conforma originalmente por trece colonias inglesas independientes entre sí, que al separarse de Inglaterra decidieron unirse, primero como confederación y luego integrándose como una federación, lo cual fue posible porque las partes integrantes de ese nuevo todo eran libres, soberanas e independientes, por tanto con plena capacidad de decidir su destino individual. Este es el caso de un federalismo por asociación.

En México se adopta la forma federal de acuerdo al modelo que supone la existencia previa de estados libres, soberanos e independientes entre sí y respecto a cualquier otro centro de poder, estableciendo dos esferas de competencia que son la federal y la local de cada uno de los estados federados, cuya distribución se plasma en el artículo 124 constitucional: "Las facultades que no están

"El amparo para efectos en materia administrativa-fiscal y la garantía constitucional de administración de justicia pronta y expedita"

expresamente concedidas por esta Constitución a los funcionarios federales, se entienden reservadas a los Estados".

La Constitución de Cádiz instituyó las diputaciones provinciales, instalándose las seis primeras entre 1812 y 1814 para ser disueltas el 4 de mayo de ese último año al retorno del absolutismo monárquico, entrando nuevamente en vigor en marzo de 1820. El doctor Andrés Serra Rojas considera que el régimen que estableció la constitución de Cádiz "... fue sobre todo, nominal y encontró una aplicación muy precaria y limitada, que en ninguna forma alteró la estructura social de nuestras 'provincias'. Incluso éstas se fueron fraccionando, constituyendo otras 'entidades' hasta alcanzar el número actualmente reconocido por nuestra constitución."⁵⁹

En 1821, México consume su independencia de España sin tener un proyecto específico de organización política: había simpatizantes del régimen monárquico, unos inclinados hacia tener un príncipe europeo en tanto que otros estaban por tener uno americano. Un tercer grupo aspiraba al establecimiento de una república, contando en sus filas a antiguos insurgentes. El 31 de enero de 1824 el Congreso Constituyente expide el Acta Constitutiva, estableciendo la forma federal y la enumeración de los estados de la federación. El ministro Felipe Tena considera que *"fue el Acta Constitutiva el documento que consignó la primera decisión genuinamente constituyente del pueblo mexicano, y en ella aparecieron por primera vez, de hecho y de derecho, los Estados... En lugar de que los Estados hubieran dado el acta, el acta engendró a los Estados. Pero de ahí en adelante, cuantas veces se ha restablecido la forma federal, son los Estados nacidos en el acta constitutiva los que la han adoptado..."*⁶⁰

Al acta constitutiva siguió el proyecto de constitución federal que se presentó el 1º de abril de 1824 y que se aprobó el 4 de octubre de ese mismo año.

⁵⁹ Serra Rojas, Andrés: "Ciencia política, la proyección actual de la teoría general del Estado"; 14ª ed.; Porrúa, México, 1996; pág. 634.

⁶⁰ Tena Ramírez, Felipe: "Derecho Constitucional Mexicano"; 30ª ed.; Porrúa, México, 1996; pág. 10.

"El amparo para efectos en materia administrativa-fiscal y la garantía constitucional de administración de justicia pronta y expedita"

con el nombre de "Constitución de los Estados Unidos Mexicanos". El Dr. Ignacio Burgoa reconoce en el texto constitucional de 1824 la influencia de las diputaciones provinciales y la del régimen federal establecido en los Estados Unidos. Considera que la constitución de Cádiz influyó en la Nueva España en el sentido de que propició una especie de descentralización de atribuciones que antes se depositaban en el rey, al *"otorgarse o reconocerse en este documento la autonomía de las provincias de que se formaba y cuyo gobierno interior, en importantes aspectos de su vida jamás se tradujo en una verdadera independencia, pues las provincias no se convirtieron en entidades políticas soberanas, ya que siguieron formando parte del todo colonial desde 1812 hasta 1821"*.⁶¹

Por su parte, Alexis de Tocqueville señalaba, en 1848, que *"Los habitantes de México, queriendo establecer un sistema federal, tomaron como modelo y coplaron casi enteramente la Constitución federal de los anglo-americanos, sus vecinos. Pero al transportar ellos la lotra do la Lcy, no pudieron transplantar, al mismo tiempo, el espíritu que la vivifica. Se les ha visto, pues, embarazarse sin estar entre los rodajes de su doble gobierno. La soberanía de los estados y de la unión, saliendo del círculo que la Constitución había trazado, se interferían cotidianamente. Actualmente..., México se arrastra sin cesar de la anarquía al despotismo militar y del despotismo militar a la anarquía"*.⁶²

La Constitución de 1824 estableció reglas y prevenciones para garantizar la unidad interna del reciente Estado nacional, y las condiciones para establecer el monopolio de la coacción y la integridad territorial, así como un sentimiento de identidad nacional. El federalismo mexicano asumió características centralistas en virtud de que hubo de responder a los imperativos del modelo liberal, que postulaba la eliminación de obstáculos al comercio, sobre todo en materia arancelaria y de transporte, lo que llevó a la supresión de alcabalas estatales en beneficio de una

⁶¹ Burgoa Orihuela, Ignacio.; "Derecho Constitucional Mexicano", 10ª ed.; Porrúa, México, 1996; pág. 409.

⁶² Cfr. Tocqueville, Alexis; "La democracia en América".

"El amparo para efectos en materia administrativa-fiscal y la garantía constitucional de administración de justicia pronta y expedita"

federación cada vez más fuerte debido a la asunción de competencias exclusivas antes inexistentes.

La Constitución de 1857 consagró el respeto y el reconocimiento a la autonomía de los Estados, lo cual fue refrendado en la Carta de 1917, manteniendo en principio el régimen de concurrencia impositiva que había prevalecido en el siglo XIX, aunque de manera gradual esta situación se fue modificando.

Estructura tributaria federal

En el presente apartado abordaremos de manera general de la estructura tributaria federal, la cual está compuesta por:

Impuestos

El Código Fiscal de la Federación no nos da una definición precisa de esta contribución, *grosso modo* diremos que impuestos son las contribuciones establecidas en Ley que deben pagar las personas físicas y morales. Expondremos a continuación únicamente aquellos impuestos que dada su importancia constituyen un rubro importante dentro de la Ley de Ingresos de la Federación, a saber:

Impuesto sobre la renta

Este impuesto grava los ingresos que modifiquen el patrimonio de las personas físicas o morales, residentes en México o en el extranjero ya sea que cuenten con establecimiento permanente en el país o cualesquier fuente de riqueza

“El amparo para efectos en materia administrativa-fiscal y la garantía constitucional de administración de justicia pronta y expedita”

ubicada en territorio nacional, provenientes del rendimiento del capital, del trabajo o de la combinación de ambos.

Impuesto al activo

El objeto del impuesto es la propiedad o posesión de activo a cargo de personas físicas con actividades empresariales o personas morales situadas en territorio nacional; tratándose de residentes en el extranjero deberán contar con un establecimiento permanente en el país. Asimismo deberán cubrirlo las personas que otorguen el uso o goce temporal de bienes utilizados en la actividad de otro de los contribuyentes mencionados. Por último, los residentes en el extranjero que mantengan en territorio nacional inventarios para ser transformados, o ya transformados por algún contribuyente en territorio nacional también deberán cubrir el impuesto correspondiente.

Impuesto al valor agregado

Este impuesto indirecto corre a cargo de las personas físicas y morales que en territorio nacional realicen actos o actividades tales como la enajenación de bienes, la prestación de servicios independientes, el otorgamiento del uso o goce temporal de bienes y la importación de bienes y servicios.

Impuesto especial sobre producción y servicios

Están obligados al pago del impuesto las personas físicas y morales que en territorio nacional realicen los actos o actividades que constituyen el objeto del gravamen. Las entidades de derecho público y cualquier otra persona que conforme a otras disposiciones no causan impuestos o están exentos de ellos,

“El amparo para efectos en materia administrativa-fiscal y la garantía constitucional de administración de justicia pronta y expedita”

están obligadas a aceptar la traslación del impuesto, y, en su caso, a pagarlo y trasladarlo en los mismos términos mencionados en el impuesto al valor agregado.

Se causa el impuesto sobre producción y servicios por la enajenación en territorio nacional, de cerveza y bebidas alcohólicas de diferentes graduaciones, alcohol y alcohol desnaturalizado, tabacos labrados, gasolinas, diesel, aguas mineralizadas, refrescos, bebidas hidratantes, concentrados, polvos, jarabes, esencias o extractos de sabores para obtener refrescos, bebidas hidratantes o rehidratantes, etc.

También por la prestación de los servicios de comisión, mediación, agencia, representación, correduría, consignación y distribución con motivo de la enajenación de los productos ya señalados (excepto diesel y gasolinas; en éstos casos sólo se pagará el impuesto cuando se trate de enajenaciones gravadas por el impuesto que se estudia), telecomunicaciones y conexos.

Impuesto sobre tenencia o uso de vehículos

Como su nombre lo dice, están obligadas al pago de éste impuesto las personas físicas o morales tenedoras, propietarias o usuarias de vehículos ya sean de transporte terrestre, aéreo o acuático, mismos que se encuentran enumerados en la ley respectiva.

Impuesto sobre automóviles nuevos

Es objeto de este impuesto la primera enajenación de automóviles de producción nacional efectuada al consumidor directamente por el fabricante o su distribuidor.

Impuestos al comercio exterior

Los impuestos al comercio exterior gravan salidas de productos nacionales hacia el extranjero así como a la entrada de productos extranjeros a territorio nacional. A los primeros se les llama impuestos a la exportación y a los segundos a la importación. Están regulados por la Ley Aduanera, la Ley General de Impuestos a la Importación y a la Exportación (LIGIE).

Como consecuencia de lo anterior son sujetos de este impuesto las personas físicas o morales dedicadas a las actividades de exportación e importación.

Impuesto a la venta de bienes y servicios suntuarios

A partir del ejercicio fiscal de dos mil dos, se contempló dentro del artículo octavo transitorio de la Ley de Ingresos de la Federación, un nuevo tributo denominado "impuesto a la venta de bienes y servicios suntuarios", el cual por vía indirecta está a cargo de las personas físicas y morales que en territorio nacional realicen actividades relativas a la enajenación de bienes, prestación de servicios, otorgamiento de uso o goce temporal de bienes muebles y la importación de bienes, realizadas con el público en general; su base será el valor de las operaciones señaladas a la cuál se le aplicará una tasa del 5% para determinar el impuesto a pagar por tal concepto; la época de pago será en el momento en que se realicen las actividades referidas. Desafortunadamente dicha carga presentó de origen varios vicios de inconstitucionalidad, entre otros:

- a) El legislador no señaló la exposición de motivos para establecer tal carga, pues lo agregó de manera arbitraria en la Ley de Ingresos, y no en una ley especial.

"El amparo para efectos en materia administrativa-fiscal y la garantía constitucional de administración de justicia pronta y expedita"

- b) Asimismo el legislador omitió definir que debe entenderse por *suntuario*, y solamente enlistó algunos bienes y servicios que a su juicio son de lujo, pero en ningún momento determino por qué son suntuarios, basándose en criterios personales y subjetivos, por ejemplo: el impuesto aplica a restaurantes en cuyo local se expendan bebidas alcohólicas, sin importar su categoría o sus precios.
- c) No se cumple con la garantía de proporcionalidad tributaria debido a que el tributo en comento no atiende la capacidad contributiva de quienes resultan afectados por su aplicación.
- d) El impuesto suntuario tampoco cumple con el requisito de equidad tributaria, pues señala que el mismo se pagará cuando las actividades señaladas se realicen con el público en general, pero si se traslada el impuesto al valor agregado no se causará el mismo.

Como consecuencia lógica motivo de estas violaciones al texto constitucional los contribuyentes que se vieron afectados por este nuevo impuesto interpusieron gran cantidad de demandas de amparo en contra de lo dispuesto por el artículo octavo transitorio de la Ley de Ingresos de la Federación para el ejercicio fiscal de 2002, motivo por el cual la Suprema Corte de Justicia de la Nación, tuvo a bien declarar inconstitucional dicho gravamen.

Impuesto sustitutivo del crédito al salario

Otro tributo originado con la infortunada reforma a diversas leyes fiscales en el ejercicio de dos mil dos, es el contenido en el artículo tercero transitorio de la Ley del Impuesto Sobre la Renta, denominado "impuesto sustitutivo del crédito al salario", cuya finalidad radica en que el Estado fuera sustituido por los patrones en su obligación social de impactar fiscalmente en menor medida el salario de los trabajadores a través del crédito al salario que aquel les otorgaba; lo anterior

“El amparo para efectos en materia administrativa-fiscal y la garantía constitucional de administración de justicia pronta y expedita”

desvincula totalmente la finalidad de cubrir el gasto público que debe tener todo impuesto. Los elementos del tributo en comento son:

- o Sujeto pasivo: Las personas físicas y las morales que realicen erogaciones por la prestación de un servicio personal subordinado (salarios, prestaciones en dinero o en especie pagadas, etc.) en territorio nacional.
- o Objeto: Las erogaciones por la prestación de un servicio personal subordinado en territorio nacional.
- o Base: Las erogaciones realizadas por la prestación de un servicio personal subordinado.
- o Tasa o tarifa: Tasa fija del 4% que no atiende la capacidad contributiva del sujeto pasivo.
- o Época de pago: Pagos provisionales: mensuales a cuenta del impuesto del ejercicio mediante declaración que presentarán ante las oficinas autorizadas a más tardar el día 17 del mes inmediato siguiente a aquél en el que se realicen dichas erogaciones. El pago anual se realizará mediante declaración que se presentará ante las oficinas autorizadas, en las mismas fechas de pago que las establecidas para el impuesto sobre la renta.

Aportaciones de seguridad social

Son las contribuciones establecidas en ley a cargo de personas que son sustituidas por el Estado en el cumplimiento de obligaciones fijadas por la Ley en materia de seguridad social o a las personas que se benefician en forma especial

"El amparo para efectos en materia administrativa-fiscal y la garantía constitucional de administración de justicia pronta y expedita"

por servicios de seguridad proporcionados por el mismo Estado; ejemplos de éstas tenemos las aportaciones obrero patronales para las distintas instituciones de seguridad social como el IMSS, el ISSSTE, el INFONAVIT, el FOVISSTE, el ISSSFAM, entre otras.

Las aportaciones de seguridad social tienen un carácter netamente laboral y por tanto no se relacionan directamente con la materia fiscal, pues no constituyen una prestación vinculada directamente al gasto público, sino que son una contraprestación en la medida en que sólo quienes laboran reciben los beneficios de estas.

Los organismos fiscales autónomos se solventan de las cuotas obrero patronales, las cuales para su cobro se convierten en "créditos fiscales".

Contribuciones por mejoras

Son las establecidas en Ley a cargo de las personas físicas y morales que se benefician de manera directa por obras públicas.

En el Distrito Federal se eliminó éste rubro debido a la subjetividad del concepto "beneficio".

Derechos

Son las contribuciones establecidas por ley por el uso o aprovechamiento de los bienes del dominio público de la Nación, así como por recibir servicios que presta el Estado en sus funciones de derecho público.

"El amparo para efectos en materia administrativa-fiscal y la garantía constitucional de administración de justicia pronta y expedita"

De nueva cuenta nos encontramos con una contraprestación cuya naturaleza no es la de una contribución.

Otros ingresos

Productos

Son productos las contraprestaciones por los servicios que presta el Estado en sus funciones de derecho privado, así como por el uso, aprovechamiento o enajenación de bienes del dominio privado; como ejemplos tenemos los ingresos percibidos por permitir la explotación de tierras y aguas, arrendamiento de tierras, locales y construcciones; enajenación de bienes muebles e inmuebles, intereses derivados de valores, bonos, utilidades de organismos descentralizados, de la Lotería Nacional y de los Pronósticos para la Asistencia Pública, entre otros.

Aprovechamientos

Son aprovechamientos los ingresos que percibe el Estado por funciones de derecho público distintos de las contribuciones, de los ingresos derivados de financiamientos y de los que obtengan los organismos descentralizados y las empresas de participación estatal.

Como ejemplos podemos citar las cuotas compensatorias impuestas a un país en virtud de lo dispuesto en un tratado relativo al comercio exterior de mercancías, también lo son las multas e indemnizaciones, los ingresos percibidos por recargos, sanciones, gastos de ejecución e indemnizaciones. Cabe mencionar que los recargos, las sanciones, los gastos de ejecución e indemnización son accesorios de las contribuciones y participan de la naturaleza de éstas.

“El amparo para efectos en materia administrativa-fiscal y la garantía constitucional de administración de justicia pronta y expedita”

c) Ámbito local

Aunque la Constitución establece la libertad de los gobiernos estatales para decretar impuestos, en los artículos 117 y 118, se prohíbe única y explícitamente gravar el tránsito de personas o de cosas, la entrada o salida de su territorio de mercancía nacional o extranjera, la exportación o importación de mercancías y establecer derechos de tonelaje.

De acuerdo con especialistas de Grupo Financiero Bancomer *“...aproximadamente la mitad de los ingresos totales de los estados y de los municipios, incluyendo endeudamiento, se derivan de las aportaciones, participaciones y otro tipo de apoyos que reciben de la recaudación federal. Esta dependencia económica se traduce en limitaciones a la libertad política de los estados y los municipios.”*⁶³

Para Gustavo Merino, *“La federación tiene potestades sobre las bases tributarias principales y más amplias, como lo son el impuesto sobre la renta, el IVA, los impuestos al comercio exterior, los derechos de hidrocarburos y los impuestos especiales sobre producción y servicios. También tiene facultades sobre algunos impuestos y derechos adicionales que se transfieren en su totalidad a los estados, como es el impuesto sobre automóviles nuevos. En cambio, las facultades tributarias de los municipios, y en especial de los estados son limitadas y las bases gravables a las que tienen acceso son relativamente pobres y en algunos casos de difícil explotación debido a cuestiones administrativas, económicas o políticas. La principal potestad para los municipios en la materia es el impuesto predial y algunos derechos. Para las entidades destacan el impuesto sobre nómina, los impuestos sobre espectáculos públicos, sobre algunas actividades de compraventa y el impuesto sobre ventas de bebidas alcohólicas.”*

⁶³ Grupo Financiero Bancomer: “Los ingresos Estatales y Municipales”, México, enero – febrero de 2000.

"El amparo para efectos en materia administrativa-fiscal y la garantía constitucional de administración de justicia pronta y expedita"

"El alto grado de centralización en materia de ingresos es producto del Sistema Nacional de Coordinación Fiscal (SNCF), que data de 1980. Mediante el SNCF (sic), los estados fueron cediendo potestades tributarias, incluyendo la capacidad de modificar las tasas de algunos impuestos que aún controlan, a cambio de mayores transferencias federales, especialmente participaciones de la recaudación federal de ciertos impuestos. Con el SNCF (sic) se logró eliminar la doble tributación y otras prácticas ineficientes, a la vez que se incrementó la recaudación. Sin embargo, derivó en un alto grado de centralismo fiscal y otros problemas que se describen a continuación."⁶⁴

Sistema Nacional de Coordinación Fiscal

La coordinación fiscal en México consiste en la participación proporcional que por disposición legal, se otorga a las entidades federativas sobre el total recaudado por concepto de contribuciones federales (impuestos y derechos) en cuya recaudación y administración han intervenido por autorización expresa de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

La coordinación fiscal tiene apoyo legislativo en la Ley de Coordinación Fiscal cuyo contenido es oscuro y deficiente. Basta con leer el artículo 1º, de dicho ordenamiento para advertir que tiene estructura de convenio, no de norma, a pesar de ello de ahí se han tenido que desprender las condiciones relativas a la coordinación fiscal entre Estados.

El artículo 1º, a que nos hemos referido establece en su tercer párrafo:

"La Secretaría de Hacienda y Crédito Público celebra el convenio con los estados que soliciten adherirse al Sistema Nacional de Coordinación Fiscal, a fin de que dichos estados y

⁶⁴ Cfr. Merino, Gustavo en "Una agenda para las finanzas públicas de México"; ITAM-CEA-CIPPGE; México, 2001; pp. 145-186.

"El amparo para efectos en materia administrativa-fiscal y la garantía constitucional de administración de justicia pronta y expedita"

el Distrito Federal participen en el total de impuestos federales y en los otros ingresos que señale la ley mediante la distribución de los fondos que en la misma se establecen".

Los gobiernos estatales siempre han recibido ingresos provenientes de las participaciones que ha hecho el gobierno federal de la recaudación tributaria, hasta 1980, con la reforma a la fracción IV, del artículo 115 constitucional, se estableció formalmente el sistema de participaciones federales para que los estados y los municipios contaran con tales recursos fiscales. Junto con esta reforma, se promulgó la Ley de Coordinación Fiscal, que estableció el Sistema Nacional de Coordinación Fiscal. De acuerdo con esta Ley, la entidad federativa que decidiera no adherirse al Sistema sólo recibiría participaciones de los impuestos especiales reservados exclusivamente para la Federación y no del fondo constituido por la recaudación general del gobierno federal.

Esta restricción indujo a que todas las entidades federativas se adhirieran al Sistema. Según la Ley de Coordinación Fiscal, existen dos fondos en los cuales se constituyen los ingresos federales participables: el Fondo General de Participaciones⁶⁵, destinado principalmente a los gobiernos estatales y constituido como un porcentaje de la recaudación tributaria federal total y de los derechos de hidrocarburos y de minería; y el Fondo de Fomento Municipal⁶⁶, destinado íntegramente a los municipios.

Por último, mencionaremos que adicionalmente, para el año dos mil el Congreso de la Unión estableció el Fondo de Apoyo para el Fortalecimiento de las Entidades Federativas. Este asigna un presupuesto fijo entre las treinta y dos entidades federativas con base en la contribución de la población estatal en el total nacional. Llama la atención que habiendo sido el criterio principal para la asignación de este Fondo el gasto en educación que cada entidad realizó el año

⁶⁵ Artículo 2° de la Ley de Coordinación Fiscal.

⁶⁶ Artículo 2-A de la Ley de Coordinación Fiscal.

“El amparo para efectos en materia administrativa-fiscal y la garantía constitucional de administración de justicia pronta y expedita”

previo, la asignación por entidad federativa que el Congreso hizo sea regresiva respecto del nivel educativo medio de la entidad, es decir, a los Estados con menor nivel medio de escolaridad de su población se le asignaron, en general, menos recursos.

Desde nuestro particular punto de vista la asignación realizada discrimina a los Estados de menor desarrollo económico, sobre todo tomando en consideración que la educación es la principal fuente de crecimiento y desarrollo económico. El criterio debería haber sido inverso, es decir, asignar mayores recursos a las entidades federativas con menores niveles medios de escolaridad, de forma tal que no solamente se fortalezcan las finanzas estatales, sino que, más importante aún, se incrementarán las posibilidades de desarrollo económico de las entidades federativas más pobres.

d) Ámbito municipal

Dada la estructura política administrativa del Estado Mexicano, la Federación se compone de diversas entidades, las que a su vez, se dividen en conjunto de Municipios. Se ha señalado que las Entidades son las partes integrantes de la Federación, dotadas de un gobierno autónomo en lo que toca a su régimen interior, vale decir en lo relativo al manejo administrativo y político de sus respectivos problemas locales. En tanto que el Municipio puede definirse como la célula de la organización del Estado Mexicano, al servir de base para la división territorial y para las propias estructuras políticas y administrativas de las entidades miembros de la Federación.

Ahora bien, como las entidades federativas, los Municipios poseen el carácter de sujetos activos de los tributos o contribuciones; se precisa de un régimen competencial que, a semejanza del prevaleciente entre la Federación y las

"El amparo para efectos en materia administrativa-fiscal y la garantía constitucional de administración de justicia pronta y expedita"

entidades, señale las respectivas esferas de atribuciones tributarias tanto de éstas últimas como de los Municipios.

El problema entonces, no se agota mediante el simple análisis de las relaciones que puedan generarse entre estos dos sujetos activos, sino que comprende además una delicada problemática competencial que lógicamente tiene que surgir cuando, dentro de un mismo territorio federal, coexisten diversas entidades autónomas en lo concerniente a su régimen interior y por ende investidas de potestades tributarias también autónomas.

En tales condiciones resulta una cuestión de vital importancia el tratar de localizar e interpretar las reglas aplicables, ya que nuevamente nos encontramos ante una situación que fácilmente puede dar origen a múltiples casos de doble tributación; no obstante, la estructura política del Estado federal mexicano es, por esencia, propicia para este tipo de abusos fiscales, toda vez que la presencia de tres sujetos activos diferentes y dotados de una cierta autonomía entre sí, facilita la reiteración de gravámenes sobre un mismo objeto; máxime cuando –como hemos venido reiterando– uno de esos sujetos activos, la Federación, afecta casi totalidad de las fuentes de riqueza disponibles.

De modo que, resumiendo nuestras ideas sobre el particular, podemos afirmar que la problemática del sujeto activo dentro del derecho fiscal mexicano, implica el análisis de tres cuestiones básicas:

1. Competencia entre la Federación y las Entidades Federativas;
2. Competencia de las Entidades Federativas entre sí; y
3. Competencia entre las Entidades Federativas y sus Municipios.

Principio de residencia

El artículo 31, constitucional, específicamente en su fracción IV, establece la obligación de los mexicanos para contribuir al gasto público, así de la Federación, Distrito Federal, Estado y Municipio en que residen, de la manera proporcional y equitativa que establezcan las leyes; lo anterior nos sirve para percatarnos de las consecuencias siguientes:

- a) Es obligación de todos los mexicanos contribuir a los gastos públicos de la Federación.

- b) Asimismo, es obligación contribuir a los gastos públicos locales; pero tal obligación se entiende referida exclusivamente a la entidad federativa y Municipio que correspondan al lugar en donde el contribuyente tenga establecida su residencia.

Por consiguiente, ningún particular está constitucionalmente obligado a contribuir a los gastos públicos de una entidad o de un municipio, en los que no se encuentra domiciliado, dicho en otras palabras, la Constitución no establece de manera expresa una regla específica, pero sí en forma implícita un principio de residencia, que aplicado a los conflictos de competencia tributaria entre dos o más entidades federativas, opera como instrumento de solución jurídica. Esto significa que, a falta de reglas precisas, tiene que recurrirse a una interpretación legal perfectamente válida y clara, ya que el precepto constitucional invocado no deja lugar a dudas en cuanto a que los gobernados solamente deben contribuir a los gastos públicos del Estado y Municipio en que residen.

“El amparo para efectos en materia administrativa-fiscal y la garantía constitucional de administración de justicia pronta y expedita”

Estructura de la hacienda municipal

A pesar de que el destino de los tributos municipales se encuentra en manos de las entidades federativas, las que libremente pueden crearlos, aumentarlos, disminuirlos, del análisis sistemático de las Leyes de Ingresos Estatales que al menos formalmente tratan de respetar la letra de la fracción IV, del artículo 115 constitucional, podemos advertir la existencia de ciertas constantes que nos permiten afirmar que se ha generado una especie de práctica consuetudinaria que reserva a los Municipios determinados tipos de fuentes de riqueza gravables. Desde luego resultará aventurado sostener que se trata de normas generales para la integración de la Hacienda Municipal, pues las respectivas Legislaturas pueden variar de criterio en el momento en que lo deseen y reducir a extremos inapropiados las percepciones Municipales. Sin embargo, con las debidas reservas del caso y sin olvidar la regla competencial contenida en la multicitada fracción IV, del artículo 115 constitucional, es factible afirmar que la Hacienda Pública de los Municipios se integra en términos generales mediante la recaudación de los ingresos tributarios siguientes:

- o Impuesto predial, que se cobra a los propietarios de bienes inmuebles ubicados dentro de la circunscripción territorial del Municipio en forma periódica y permanente, sobre el valor catastral o el producto del arrendamiento de dichos bienes. Puede decirse que este impuesto constituye un gravamen continuo al ejercicio del derecho de propiedad inmobiliaria. Por esa razón se dice que es una de las principales fuentes de recursos municipales. Tan es así que el inciso a), de la fracción IV, del artículo 115 de la Constitución hace especial referencia a este tipo de contribuciones.

- o Impuestos especiales sobre: diversiones y espectáculos públicos; rifas, loterías y toda clase de juegos permitidos; matanza de ganado y aves; expendios de bebidas alcohólicas; anuncios y casas de asignación.

“El amparo para efectos en materia administrativa-fiscal y la garantía constitucional de administración de justicia pronta y expedita”

- o Impuestos sobre determinadas actividades laborales generalmente no gravadas, por lo difícil de ello, por parte de la Ley del Impuesto sobre la Renta, como billeteros, boleros, cargadores, vendedores ambulantes, fotógrafos ambulantes, músicos ambulantes, fijadores de anuncios y transportistas de carga por medio de vehículos de tracción no mecánica.
- o Impuestos sobre la industria y el comercio que no sean materia del Impuesto al Valor Agregado o de Tributos Estatales, como: puestos ubicados en la vía pública o en los mercados públicos: máquina de nixtamal; venta de determinados productos agrícolas, ganaderos, pesqueros y avícolas; ingresos procedentes de la enajenación de bienes inmuebles; ingresos obtenidos por los establecimientos penitenciarios, de beneficencia y los de enseñanza que se encuentren exentos de Impuesto Federal, ventas de primera mano de bebidas que contengan alcohol, excepto la cerveza y los vinos de mesa nacionales.
- o Contribuciones especiales derivadas de las obras y servicios Municipales que beneficien de manera específica a propietarios de inmuebles ubicados en la respectiva jurisdicción municipal.
- o Derecho por suministro y consumo de agua potable.
- o Derechos por los servicios especiales siguientes: empadronamiento y refrendo anual de negociaciones industriales y comerciales; por expedición de licencias de construcción, reconstrucción y demolición de obras, ocupación de la vía pública para obras materiales; expedición de placas y registro de vehículos; legalización de firmas y certificación de documentos; servicios de rastro, sello de carnes y control de carnes preparadas; inhumaciones y exhumaciones llevadas a cabo en el

"El amparo para efectos en materia administrativa-fiscal y la garantía constitucional de administración de justicia pronta y expedita"

panteón municipal; servicios de registro público de la propiedad y del comercio.

- o Aprovechamiento por concepto de recargos de multas administrativas y judiciales.
- o Participación en los rendimientos de Impuestos Federales Coordinados; como son: el Impuesto sobre la Renta, el Impuesto al Valor Agregado, derechos por la extracción del petróleo crudo, y gas natural, entre otros.

El procedimiento para la integración de la Hacienda municipal que se acaba de exponer, aparte de no constituir una norma de aplicación general, pues los renglones que lo componen pueden ser variados a capricho de los Poderes Legislativos estatales o inclusive a juicio de la Federación en el caso de los gravámenes coordinados, ofrece el serio inconveniente de que sólo beneficia a determinados municipios urbanos, que por constituir centros de producción o de distribución disponen de un razonable volumen de fuentes de riqueza susceptibles de convertirse en hechos generadores de las contribuciones que hemos enunciado; pero no a las pequeñas comunidades rurales que constituyen la inmensa mayoría de la organización municipal y que debido a su pobreza no pueden, aunque las legislaturas teóricamente los faculten para ello, imponer tributos a actividades que jamás se desarrollan en su marginadas demarcaciones territoriales.

2.3 El amparo en materia administrativa-fiscal

a) Principios rectores del amparo

Sabemos que el juicio de amparo es el medio de control de la constitucionalidad de las leyes y de los actos de autoridad; los cuales no deben ser contrarios a las garantías de los gobernados, respetando en todo momento lo dispuesto en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Haremos referencia entonces a los principios fundamentales que rigen el juicio de amparo, mismos que se encuentran plasmados en el artículo 107 de nuestra Constitución y en la propia ley reglamentaria; estos principios como soporte en que descansa el juicio de amparo establecen en algunos casos requisitos de procedencia que analizaremos uno por uno.

Principio de instancia de parte agraviada

El primero de los principios es el de instancia de parte agraviada. El artículo 4º, de la Ley de Amparo señala que sólo procede el juicio de garantías a petición de *“la parte a quien perjudique la ley, el tratado internacional, el reglamento o cualquier otro acto que se reclame...”*; por virtud de este principio podemos desprender que el juicio de amparo no procede oficiosamente, sino que aquél gobernado que resiente el agravio o afectación en su esfera jurídica, es el único legitimado para excitar al órgano jurisdiccional a través del ejercicio de la acción de amparo.

En materia fiscal por parte agraviada entenderemos toda persona física o moral afectada por cualquier acto de autoridad que determine a su cargo una contribución o el pago de un recargo, multa o cualesquier otra sanción económica derivada de la aplicación y contravención de una ley fiscal.

"El amparo para efectos en materia administrativa-fiscal y la garantía constitucional de administración de justicia pronta y expedita"

Para efectos de la procedencia del amparo en materia fiscal, la parte agraviada no sólo es el causante directo del tributo. En efecto, las leyes fiscales imponen obligaciones solidarias a otras personas relacionadas con la retención de la carga fiscal.

A los sujetos antes descritos se les conoce jurisprudencialmente como "*auxiliares de la administración pública*". Si no acatan lo que la ley señala serán obligados solidarios al pago de la contribución y podrán defenderse constitucionalmente pero sólo en lo que corresponde al debido o indebido cumplimiento de la obligación tributaria que la ley señala, no así de la contribución específica, pues eso agravia sólo al sujeto del gravamen.

Algunos autores estiman el agravio personal y directo como otro principio rector del juicio de garantías, opinión que no compartimos, ya que en nuestro concepto se trata de un presupuesto procesal sin el cual no es posible ocurrir al amparo, y que es común a cualquier tipo de acción judicial. Explicamos, el agraviado debe resentir en forma directa esa afectación y la Corte a través de su jurisprudencia ha establecido que el juicio de amparo siempre se iniciará a petición de la parte agraviada y no puede reconocerse con tal carácter a quién en nada perjudica el acto que se reclama; esto quiere decir que ese agravio además de resentirlo debe ser personal y directo de lo contrario el juicio se sobreseerá, por no existir afectación alguna al interés jurídico.

Cabe señalar que el artículo 17, de la Ley de Amparo, dispone excepciones al principio de instancia de parte agraviada, a saber:

"Artículo 17. Cuando se trate de actos que importen peligro de privación de la vida, ataques a la libertad personal fuera de procedimiento judicial, deportación o destierro, o alguno de los actos prohibidos por el artículo 22 de la Constitución Federal, y el agraviado se encuentre imposibilitado para promover el amparo, podrá hacerlo cualquiera otra persona

"El amparo para efectos en materia administrativa-fiscal y la garantía constitucional de administración de justicia pronta y expedita"

en su nombre, aunque sea menor de edad. En este caso, el Juez dictará todas las medidas necesarias para lograr la comparecencia del agraviado, y, habido que sea, ordenará que se le requiera para que dentro del término de tres días ratifique la demanda de amparo; si el interesado la ratifica se tramitará el juicio; si no la ratifica se tendrá por no presentada la demanda, quedando sin efecto las providencias que se hubiesen dictado."

Como observamos, el artículo en comento dispone que la protección constitucional puede ser solicitada por cualquier persona tratándose de actos de emergencia en sentido amplio, los cuales se pueden clasificar en dos grupos:

- a) Actos de emergencia en sentido estricto, como son la privación de la vida, la deportación, el destierro, o los señalados en el artículo 22 constitucional (las penas de mutilación y de infamia, las marcas, los azotes, los palos, el tormento de cualquier especie, la multa excesiva, la confiscación de bienes y cualesquiera otras penas inusitadas o no usadas habitualmente y trascendentales o que afecten a terceros).
- b) Actos restrictivos de la libertad personal fuera de procedimiento, las cuales son práctica común por parte de las diferentes corporaciones policíacas de nuestro país.

Principio de prosecución judicial

Consiste en que el juicio de amparo se debe tramitar ante el órgano jurisdiccional federal competente y por medio del procedimiento y formas del orden jurídico que determina la Ley de Amparo.

Ya analizamos en el capítulo que antecede que existen dos clases de amparo: el directo o uni-instancial y el indirecto o bi-instancial, como recordaremos,

"El amparo para efectos en materia administrativa-fiscal y la garantía constitucional de administración de justicia pronta y expedita"

el amparo directo procede contra sentencias definitivas, laudos y resoluciones que pongan fin al procedimiento, mientras que el amparo indirecto o bi-instancial, procede contra cualquier acto o ley que afecten la esfera de los gobernados; conforme a este principio de prosecución judicial, el amparo directo se tramita ante un Tribunal Colegiado de Circuito mientras que el indirecto ante un Juez de Distrito en primera instancia.

Principio de relatividad de las sentencias de amparo o Fórmula Otero

Toca el turno a uno de los principios más controvertidos en la actualidad, pues muchos tratadistas y postulantes han pugnado porque desaparezca la relatividad de las sentencias que se pronuncian en los juicios de amparo.

Este principio se inspiró en la fórmula Otero, como también se le conoce, plasmada en el Acta de Reformas de 1847, cuyo artículo 25, textualmente estableció: *"la sentencia será siempre tal, que solo se ocupe de individuos particulares, limitándose a ampararlos y protegerlos, en el caso especial sobre el que verse la queja, sin hacer una declaración general respecto de la ley o acto que la motivare"*.

Es en el artículo 76, de la ley actual donde subsiste dicha fórmula que cómo ya mencionamos, numerosos litigantes y doctrinarios proponen la desaparición de este principio porque alegan que si ya el Poder Judicial de la Federación, tratándose de amparo contra leyes, determinó que esa ley entraña violación a las garantías y en consecuencia, es inconstitucional no es posible que esa ley continúe aplicándose normalmente a todos los gobernados.

Reconocemos que tal argumento tiene toda razón, pero conforme al artículo 49 constitucional, existe la división de poderes, donde cada uno de ellos tiene perfectamente delimitado su campo de acción y si por alguna razón el Poder

"El amparo para efectos en materia administrativa-fiscal y la garantía constitucional de administración de justicia pronta y expedita"

Judicial, a través del Pleno de la Suprema Corte, estuviera facultado para determinar que una ley es inconstitucional y con esa ejecutoria dejara sin aplicación dicha ley, entonces el Poder Judicial Federal se constituiría en una especie de súper poder y el resultado sería más que obvio: los otros dos poderes perderían autoridad.

Al respecto, tenemos en nuestro país algunos antecedentes: el juicio de amparo nace cuando se adopta el sistema centralista en la Constitución de 1836, estableciéndose lo que se denominó el "Supremo Poder Conservador" inspirado en la ya analizada figura del Senado Conservador de Sieyès en Francia⁶⁷; éste Supremo Poder Conservador se depositó en cinco personas, que tenían facultades para revisar y anular actos del ejecutivo, del legislativo y del judicial -sobre todo de éste último-, como una instancia jurídica más.

De acuerdo con el ejemplo, si la Corte tuviere esa facultad, los otros dos poderes no iban a estar conformes, de tal manera que casi podemos asegurar que en el momento en que desapareciera la fórmula Otero y que a través de una ejecutoria se derogara una ley de naturaleza sobre todo fiscal, que representan los ingresos para el Estado, el juicio de amparo contra leyes desaparecería tarde o temprano.

No desconocemos el hecho de que no todas las personas cuentan con los recursos necesarios para financiar el trámite de un juicio, aunado a ello el hecho de que el amparo es sumamente técnico y que los pocos profesionales que realmente lo conocen a fondo son la última esperanza para salvar toda clase de errores en cualquier juicio, lo convierten en uno de los procesos más caros del orden jurídico mexicano.

El juicio de amparo es indiscutiblemente un juicio popular entendido lo anterior como que se trata del núcleo del patrimonio jurídico de los gobernados,

⁶⁷ Vid supra.

"El amparo para efectos en materia administrativa-fiscal y la garantía constitucional de administración de justicia pronta y expedita"

pues es el único medio del que disponen para salvaguardar sus garantías individuales. Dada la importancia del juicio de que se trata consideramos que debe de estar al alcance de todo aquel que lo necesite.

En este punto hacemos una propuesta: es bien sabido que es garantía constitucional de los procesados en materia penal contar con un defensor, y si no tienen recursos para pagarlo, el Estado proporciona un defensor público federal. El Consejo de la Judicatura Federal ha ampliado este beneficio también a la materia administrativa y civil.

Pues bien, en ese orden de ideas consideramos que debe establecerse la defensoría pública federal en materia de amparo, lo cual dignificaría al Poder Judicial de la Federación, colocándolo a la altura de custodio constitucional efectivo; sólo así podría ser realidad el pensamiento de José María Morelos y Pavón que puede verse en placas de bronce colocadas en las entradas de los órganos del Poder Judicial de la Federación en toda la República con motivo de la conmemoración de la fundación del primer Tribunal Supremo de Justicia de la Nación en Ario de Rosales, Michoacán, el 7 de marzo de 1815, que dice: *"que todo aquel que se queje con justicia tenga un tribunal que lo escuche, lo ampare y lo defienda contra el arbitrario"*.

La segunda propuesta congruente con la anterior estriba en que estimamos debe incluirse un precepto en la Ley de Amparo que establezca la obligación del Poder Legislativo para adecuar la ley que se declare inconstitucional por la Suprema Corte de Justicia de la Nación a fin de proporcionar un efectivo orden jurídico constitucional.

Así las cosas proponemos la introducción a la ley del artículo 197-C, cuyo tenor literal sería el siguiente:

"Artículo 197 C. Establecida jurisprudencia obligatoria por la Suprema Corte de Justicia de la Nación en que se declare la

"El amparo para efectos en materia administrativa-fiscal y la garantía constitucional de administración de justicia pronta y expedita"

inconstitucionalidad de una ley o una parte de ella, el órgano legislativo que haya emitido la norma declarada inconstitucional iniciará formalmente el procedimiento para adecuar la norma a los lineamientos de constitucionalidad que deberán ser precisados con toda claridad en la jurisprudencia que para tal efecto emita la Corte.

Cuando la adecuación de constitucionalidad sea imposible el procedimiento se iniciará para derogar la norma.

Los presidentes de los órganos legislativos correspondientes serán responsables por la infracción a éste precepto en términos de lo dispuesto por el artículo 107, fracción XVII, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos."

Para finalizar el análisis del principio de relatividad de las sentencias de amparo, debemos puntualizar otro aspecto muy importante: la sentencia que se dicta en el amparo obliga a todas las autoridades que tengan que ver con el cumplimiento de la misma, aunque no hayan sido parte en el juicio con las consecuencias lógicas de que cuando sean requeridas para que cumplan con la ejecutoria y no lo hagan, pueden si así lo determina el Pleno de la Corte, hacerse acreedores a dos sanciones: una administrativa, que es la separación o destitución del cargo y otra jurídica, que consiste en la consignación ante Juez de Distrito para el proceso penal a que se hace acreedor precisamente por haber incurrido ya sea en incumplimiento de la ejecutoria de amparo, en evadir su cumplimiento y lo que es más grave, en repetir el acto contra el cual ya se concedió la protección federal.

Los otros dos principios que rigen el juicio de amparo son: el de **definitividad**; y el de **estricto derecho y suplencia de la queja deficiente**, que se analizarán el primero en el punto inmediato siguiente y el segundo en el capítulo IV, concretamente en el punto 4.3.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

b) El principio de definitividad

Este principio establece que, previo al juicio de garantías, se deben agotar todos los recursos o medios de defensa legales u ordinarios que establezcan las leyes que rigen al acto que se reclama y cuya finalidad sea modificar, revocar o nulificar dicho acto.

En principio puede pensarse que no tiene gran relevancia, pero en la práctica es de los más difíciles de cumplir, debido a que muchos actos de las autoridades, al ser emitidos, se fundan en diversas disposiciones legales y habrá que revisar todos y cada uno de esos fundamentos que se invocan, para ver si efectivamente dentro de esa ley, reglamento, decreto o acuerdo, existe recurso alguno que deba agotarse obligatoriamente, pues de no acudir a dicho recurso, el juicio de amparo necesariamente habrá tendrá que declararse improcedente, atento que la controversia aún tiene solución ante la potestad común, no siendo oportuno en ese momento utilizar la vía extraordinaria del amparo.

Excepciones al principio de definitividad

Excepción al principio de definitividad tratándose del auto de formal prisión, de formal procesamiento o de término constitucional

Una de las excepciones se da en materia penal tratándose del auto de formal prisión, ya que en su contra no es necesario agotar el recurso ordinario (apelación), pudiéndose ocurrir inmediatamente al amparo indirecto, pues el auto de término constitucional está previsto en la garantía contenida en el artículo 19 de la Carta Magna, que establece los requisitos de forma y fondo a cumplir para el dictado de este proveído fundamental en materia penal; de ahí que por tratarse de violaciones directas a la constitución pueda intervenir la potestad federal.

"El amparo para efectos en materia administrativa-fiscal y la garantía constitucional de administración de justicia pronta y expedita"

Aquí es optativo para el agraviado decidirse por el recurso de apelación si es su voluntad o por el juicio de amparo, pero no puede simultáneamente promover los dos; si optó por el recurso tendrá las alternativas siguientes:

- a) Esperar a la resolución, y si le es adversa enderezar el juicio de amparo;
- b) Desistir del recurso y una vez acordado el desistimiento, solicitar la protección federal contra el auto de formal prisión.

Es aplicable al tema que antes se explica la tesis de jurisprudencia consultable en el Apéndice del Semanario Judicial de la Federación 1917-1988, parte Penal, cuyo tenor literal es el siguiente:

**"APENDICE 1917-1988
PENAL Y TESIS COMUN
JURISPRUDENCIA
TESIS DE SALA**

**AUTO DE FORMAL PRISION, AMPARO CONTRA EL,
CUANDO EL QUEJOSO SE DESISTE DEL RECURSO DE
APELACION.**

Si aparece que el acusado apeló del auto de formal prisión, y posteriormente desistió del recurso, esto no puede significar conformidad con dicha resolución, sino sólo quitar el obstáculo legal que haría improcedente el juicio de amparo, y por lo mismo, no hay razón alguna para considerar consentida la resolución reclamada, ni menos para, por este concepto, sobreseer en el juicio de garantías.

Quinta Época:

Tomo LXXV, Pág. 8510. Cárdenas Santeliz Jesús.

Tomo LXXX, Pág. 2630. Hernández Ayala Porfirio.

Tomo LXXXI, Pág. 525. Olloqui María Refugio.

Tomo LXXXI, Pág. 2570. Estrada Arcadio.

"El amparo para efectos en materia administrativa-fiscal y la garantía constitucional de administración de justicia pronta y expedita"

Tomo LXXXVI, Pág. 146. Cervantes Arango Tomás.

APENDICE 1917-1985, NOVENA PARTE, PAG. 91.

APENDICE DE JURISPRUDENCIA 1917-1988 AL SEMANARIO JUDICIAL DE LA FEDERACION. SEGUNDA PARTE. SALAS Y TESIS COMUNES. VOL. I. PAG. 496."

Excepción al principio de definitividad por falta de emplazamiento (terceros extraños a juicio)

La excepción a este principio se actualiza cuando el quejoso no ha sido emplazado legalmente en un determinado proceso ordinario, por lo cual no tiene la obligación de interponer ningún recurso, en las relacionadas condiciones si no se llamó a juicio a alguna de las partes que tienen derecho a intervenir en él, se violan directamente sus garantías individuales al dejársele en estado de indefensión por lo cual puede acudir al juicio de amparo sin agotar recursos ordinarios.

Al respecto es aplicable lo dispuesto en la tesis contenida en el Apéndice al Semanario Judicial de la Federación 1917-1995, Tomo Común al Pleno y Salas, Volumen III, página 1290, cuyo tenor literal es el siguiente:

"EMPLAZAMIENTO, FALTA DE.

Quando el amparo se pide precisamente porque el quejoso no ha sido oído en juicio por falta de emplazamiento legal, no es procedente sobreseer por la razón de que existan recursos ordinarios que no se hicieron valer, pues precisamente el hecho de que el quejoso manifieste que no ha sido oído en juicio, hace patente que no estaba en posibilidad de intentar los recursos ordinarios contra el fallo dictado en su contra, y de ahí que no pueda tomarse como base para el sobreseimiento el hecho de que no se hayan interpuesto los recursos pertinentes."

"El amparo para efectos en materia administrativa-fiscal y la garantía constitucional de administración de Justicia pronta y expedita"

Abundando en el tema, la fracción V, del artículo 114, de la Ley de Amparo dispone que éste se pedirá ante Juez de Distrito: *"contra actos ejecutados dentro o fuera de juicio, que afecten a personas extrañas a él, cuando la ley no establezca a favor del afectado algún recurso ordinario o medio de defensa que pueda tener por efecto modificarlos o revocarlos, siempre que no se trate del juicio de tercera"*.

Primeramente debe precisarse que es parte en un juicio todo aquel que tiene interés jurídico propio que defender en la contienda jurisdiccional, de aquí que para efectos del juicio de amparo deban distinguirse dos tipos de "partes procesales en los juicios ordinarios":

- a) Parte formal; lo es todo aquél que haya sido designado así por el actor del juicio, o en su defecto, oficiosamente por el juez.
- b) Parte material; lo es quien ha sido llamado a la controversia para deducir sus intereses legítimos.

En ese orden de ideas el artículo y fracción de la ley de la materia que se analiza se refiere al supuesto consistente en que tratándose de una parte formal, no ha sido llamada a la controversia para que se defienda materialmente; o bien, lo que es más grave aún que ni siquiera se haya señalado formalmente como parte pero sí sea titular de intereses jurídicos que deba deducir en la controversia jurisdiccional de que se trate.

El legislador de amparo comete el error de imponer como obligación a los terceros extraños a un juicio ordinario la de agotar los recursos que la ley provea a favor de éstos; no obstante por razones lógicas, las leyes ordinarias no pueden establecer recursos procedimentales para quienes no están litigando en el asunto, en razón de lo cual esta parte de la ley es letra muerta. En cambio la figura procesal que sí puede ser aplicable al caso, consistente en el "juicio de tercera" adquiere por disposición de la propia norma de amparo el carácter de optativa, lo

“El amparo para efectos en materia administrativa-fiscal y la garantía constitucional de administración de justicia pronta y expedita”

cual nos parece correcto, pues lo cierto es que en ocasiones la tercería se puede promover, pues la situación en que se encuentra el procedimiento ordinario ya no lo permite. De cualquier manera, la optatividad de ese medio impugnatorio favorece a todo aquel cuya situación encuadre en alguna de las hipótesis que para el tercero extraño han sido consideradas por la ley y la jurisprudencia.

Resulta aplicable a lo anterior la tesis siguiente:

“Novena Época

Instancia: SEGUNDO TRIBUNAL COLEGIADO EN
MATERIA CIVIL DEL SEXTO CIRCUITO.

Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta

Tomo: XII, Julio de 2000

Tesis: VI.2o.C.140 K

Página: 811

RECURSOS ORDINARIOS. EL TERCERO EXTRAÑO NO ESTÁ OBLIGADO A AGOTARLOS.

El artículo 73, fracción XIII de la Ley de Amparo establece que el juicio de garantías es improcedente contra las resoluciones judiciales de tribunales administrativos o del trabajo respecto de las cuales concede la ley algún recurso o medio de defensa, dentro del procedimiento, por virtud del cual puedan ser modificadas, revocadas o nulificadas, aun cuando la parte agraviada no lo hubiese hecho valer oportunamente salvo lo que la fracción VII del artículo 107 constitucional dispone para los terceros extraños, o sea que el primer numeral se refiere a los medios ordinarios de defensa establecidos por la ley en favor de las partes, y que deben agotar o hacer valer antes de intentar el juicio constitucional para cumplir con el principio de definitividad, y el segundo precepto establece que para los terceros extraños no opera ese principio, porque no siendo partes en el procedimiento de origen es evidente que tampoco pueden hacer uso de aquellos recursos o medios de defensa para lograr su intervención en dicho procedimiento.

SEGUNDO TRIBUNAL COLEGIADO EN MATERIA CIVIL
DEL SEXTO CIRCUITO.

"El amparo para efectos en materia administrativa-fiscal y la garantía constitucional de administración de justicia pronta y expedita"

Amparo en revisión 169/2000. Antonio Serrano Santos. 27 de abril de 2000. Unanimidad de votos. Ponente: Antonio Meza Alarcón. Secretario: Enrique Baigts Muñoz.

Véase: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, Tomo II, septiembre de 1995, página 615, tesis XX.36 K, de rubro: "TERCERO EXTRAÑO A JUICIO. NO EXISTE OBLIGACIÓN DE AGOTAR LOS RECURSOS ORDINARIOS SI EJERCITA ACCIÓN CONSTITUCIONAL COMO.". .

Tercero extraño por equiparación

Especial atención merece el tratamiento que la jurisprudencia ha dado al tercero extraño a juicio en casos muy especiales, lo que dio origen a una figura novedosa denominada "tercero extraño por equiparación".

En efecto, es bien sabido que el amparo directo procede contra sentencias definitivas dictadas por los tribunales judiciales, administrativos o del trabajo. La definitividad reside en que el fallo resuelva la cuestión de fondo planteada y que no exista medio ordinario de defensa que agotar capaz de modificar la decisión de fondo tomada por el tribunal en cuestión.

Así las cosas en algunas ocasiones suele suceder que por vía de amparo directo los particulares plantean violaciones a las leyes procesales consistentes en la falta de emplazamiento al juicio, o el indebido emplazamiento al mismo. Esto obedece a que los artículos 158, 159 y 161 de la Ley de Amparo, textualmente ordenan reclamar en la vía directa esa violación del procedimiento, colocando al particular en un manifiesto estado de indefensión, habida cuenta que en esa vía no es posible ofrecer pruebas, lo que imposibilitaría al promovente del juicio constitucional para demostrar cuestiones como por ejemplo que la persona con quien se entendió el emplazamiento no existe, o bien, que nunca estuvo en el sitio donde supuestamente fue emplazado. La Suprema Corte visionariamente ha estimado que en esos casos el Tribunal Colegiado de Circuito debe remitir el

"El amparo para efectos en materia administrativa-fiscal y la garantía constitucional de administración de justicia pronta y expedita"

expediente ante el Juez de Distrito competente para que substancie el procedimiento como amparo indirecto proporcionando así la oportunidad probatoria necesaria al impetrante de garantías.

A continuación citamos la jurisprudencia por contradicción de tesis que sentó el criterio comentado.

*Novena Época

Instancia: Pleno

Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta

Tomo: XIII, Abril de 2001

Tesis: P./J. 40/2001

Página: 81

EMPLAZAMIENTO. LA FALTA O ILEGALIDAD DEL MISMO SON IMPUGNABLES EN AMPARO INDIRECTO CUANDO EL QUEJOSO SE OSTENTA COMO PERSONA EXTRAÑA AL JUICIO POR EQUIPARACIÓN, NO OBSTANTE QUE TENGA CONOCIMIENTO DE LA SENTENCIA, LAUDO O RESOLUCIÓN DEFINITIVA DURANTE EL TRANSCURSO DEL TÉRMINO PREVISTO EN LOS ARTÍCULOS 21 Y 22 DE LA LEY DE AMPARO.

Cuando el quejoso no fue emplazado al juicio o fue citado en forma distinta de la prevenida por la ley, lo que le ocasionó el desconocimiento total del juicio, se le equipara a una persona extraña a juicio, por lo que el conocimiento del amparo en estos supuestos, compete a un Juez de Distrito y no a los Tribunales Colegiados de Circuito de conformidad con lo dispuesto por la fracción VII del artículo 107 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y por el artículo 114, fracción V, de la Ley de Amparo; toda vez que el quejoso, por medio del amparo indirecto, tiene la posibilidad de aportar ante el Juez, en la audiencia constitucional, las pruebas necesarias para demostrar la falta de emplazamiento o que el llamamiento que se le hizo al juicio se realizó en forma distinta a la prevista en la ley, siempre y cuando el quejoso haya promovido la demanda de amparo dentro del término que señalan los artículos 21 y 22 de la Ley de Amparo, pues ello no hace que pierda su calidad de tercero extraño al juicio, pues la violación cometida en su contra, la constituye precisamente esa falta de citación que lo hace desconocedor y, por ende, extraño al

“El amparo para efectos en materia administrativa-fiscal y la garantía constitucional de administración de justicia pronta y expedita”

juicio seguido en su contra. Sin que tampoco sea obstáculo el que los artículos 158 y 159, fracción I, de la Ley de Amparo, establezcan como violación reclamable en amparo directo esa falta o ilegalidad del emplazamiento, ya que no es posible aplicar esos dispositivos legales cuando el quejoso es persona extraña al juicio por equiparación y de hacerlo, se le dejaría en estado de indefensión, porque no se le daría oportunidad de acreditar la irregularidad del emplazamiento.

Contradicción de tesis 23/2000-PL. Entre las sustentadas por el Sexto Tribunal Colegiado en Materia de Trabajo del Primer Circuito y los Tribunales Colegiados, Segundo del Sexto Circuito y Primero del Décimo Circuito. 27 de febrero de 2001. Unanimidad de diez votos. Ausente: Juventino V. Castro y Castro. Ponente: José Vicente Aguinaco Alemán. Secretaria: Martha Yolanda García Verduzco.

El Tribunal Pleno, en su sesión privada celebrada hoy veintinueve de marzo en curso, aprobó, con el número 40/2001, la tesis jurisprudencial que antecede. México, Distrito Federal, a veintinueve de marzo de dos mil uno.”.

De todo lo antes expuesto y en aras de claridad para la procedencia del amparo en el caso que se estudia la hipótesis legal en comento debe simplificarse para quedar como sigue:

***Artículo 114.** El amparo se pedirá ante Juez de Distrito:

...

V. Contra actos ejecutados dentro o fuera de juicio que afecten a personas extrañas a él. En todo caso el juicio de tercera será optativo para el afectado.

Se considerará como tercero extraño por equiparación a todo aquel que habiendo planteado en amparo indirecto como único concepto de violación la falta de emplazamiento a juicio o la indebida citación al mismo, no tenga oportunidad de probar los extremos de su dicho. En esos casos el Tribunal Colegiado de Circuito remitirá el asunto al Juez de Distrito competente para que lo substancie como amparo indirecto, tomándose como fecha de presentación de la demanda la

"El amparo para efectos en materia administrativa-fiscal y la garantía constitucional de administración de justicia pronta y expedita"

recepción del escrito respectivo ante el tribunal responsable."

Excepción al principio de definitividad tratándose de procedimientos administrativos seguidos en forma de juicio

Ahora bien, la jurisprudencia vigente hasta la fecha ha reconocido la posibilidad de que se registre un tercero extraño al procedimiento administrativo seguido en forma de juicio como se desprende del siguiente criterio:

"Novena Época

Instancia: PRIMER TRIBUNAL COLEGIADO DEL OCTAVO CIRCUITO.

Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta

Tomo: X, Diciembre de 1999

Tesis: VIII.1o.36 K

Página: 792

TERCERO EXTRAÑO A UN PROCEDIMIENTO SEGUIDO EN FORMA DE JUICIO. SE EQUIPARA AL TERCERO NO LLAMADO A JUICIO, POR TENER EN AMBOS CASOS LA MISMA FINALIDAD Y POSIBILIDAD DE AFECTACIÓN.

Es característica propia de los juicios o de los procedimientos seguidos en forma de juicio, estar integrados por las siguientes fases: a) Previo al juicio; b) Instrucción del juicio; c) Sentencia; y d) Ejecución. Análogamente se aprecia que en los procedimientos en materia tributaria se dan iguales etapas o fases a las indicadas, siendo éstas: a) Fiscalización; b) Determinación de créditos fiscales; y, c) Ejecución. En esa tesitura, y tomando en cuenta que la posibilidad de justificar actos privativos en cualquiera de estos momentos se presenta cuando previamente se satisfagan las formalidades esenciales del procedimiento, lo cual constituye la garantía de audiencia tutelada en el artículo 14 constitucional, que implica que la persona que pueda ser afectada: 1) Sea emplazada; 2) Ofrezca y rinda pruebas; 3) Formule alegatos; y, 4) Que se le dicte una sentencia o decisión que contemple los extremos de legalidad previstos en los artículos 14 y 16 constitucionales. Con relación a lo anterior, resulta que la institución del tercero ajeno, ignorado o no llamado a juicio,

"El amparo para efectos en materia administrativa-fiscal y la garantía constitucional de administración de justicia pronta y expedita"

tiene como características: a) No haber figurado como parte en sentido material (sea en un juicio o procedimiento); b) Sufrir un perjuicio durante la secuela procesal o en su ejecución; c) Que desconozca las actuaciones relativas; y, d) No haber tenido oportunidad de ser oído en su defensa; lo que implica afectación a su esfera jurídica al ser una auténtica y directa violación a la garantía de audiencia prevista en el párrafo segundo del artículo 14 constitucional, donde la propia Carta Magna en su artículo 107, fracción III, inciso c), párrafo segundo, permite la procedencia inmediata del juicio de amparo sin necesidad de cumplir con el principio de definitividad. En consecuencia, si tanto en los juicios como en los procedimientos seguidos en forma de juicio, se da la misma finalidad y posibilidad de afectación (actos de privación) -mediante la emisión de resoluciones vinculatorias entre las partes y declarativas o constitutivas de derechos, exigibles mediante el imperio y la coerción-. Por tanto, resulta que, por identidad de razón, rigen en ambas las mismas garantías de defensa (formalidades esenciales del procedimiento) y, en ese tenor, es obvio que también en ambos casos debe de regir la institución del tercero extraño y sus consecuencias cuando aquellas formalidades son violentadas. Siendo así que al sujeto al que se cobra un crédito mediante el procedimiento administrativo de ejecución y que no ha sido llamado a comparecer y deducir sus derechos oportunamente dentro del procedimiento de determinación del crédito, es equivalente a un tercero no llamado a juicio, por identidad de razones y la finalidad de afectación. Luego entonces, resulta claro que está facultado para ocurrir directamente al juicio de amparo sin necesidad de agotar recursos ordinarios que específicamente puedan existir, toda vez que para que sea válido iniciar en su perjuicio el procedimiento administrativo de ejecución, se requiere que previamente haya sido citado a comparecer y defenderse en el procedimiento de determinación y, de no ocurrir así, es evidente que se trata de un tercero no llamado a un procedimiento seguido en forma de juicio, con características y efectos semejantes a las de un tercero extraño a juicio en sentido estricto.

PRIMER TRIBUNAL COLEGIADO DEL OCTAVO CIRCUITO.

Amparo en revisión (improcedencia) 568/99. Rogelio Martínez Cárdenas. 24 de septiembre de 1999. Unanimidad de votos. Ponente: René Silva de los Santos. Secretario: Miguel Rafael Mendiola Rocha."

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

"El amparo para efectos en materia administrativa-fiscal y la garantía constitucional de administración de justicia pronta y expedita"

Consideramos necesario señalar que la jurisprudencia vigente hasta éste momento a variado la concepción del procedimiento administrativo seguido en forma de juicio, de manera que ya no considera como tales las visitas de verificación, como lo veremos en el apartado respectivo, dejando para este tema sólo aquellos casos en que se suscita alguna contradicción de intereses que debe resolverse por autoridad administrativa distinta a un tribunal.

Excepción al principio de definitividad cuando el recurso no está expresamente establecido en ley

Esta excepción se relaciona con uno de los temas medulares del presente trabajo: la procedencia del amparo indirecto tratándose de procedimientos administrativos seguidos en forma de juicio.

Por lo pronto sólo debemos apuntar que para el caso de no existir en una ley algún recurso idóneo para impugnar un acto de autoridad fundado en ella, el particular no tiene obligación de agotar ningún medio de defensa previo a un proceso de amparo.

Debemos aclarar que el recurso debe estar previsto expresamente en la ley, no en reglamentos, ni en resoluciones de carácter general, acuerdos, circulares, etc.

Apoya lo anterior la jurisprudencia por contradicción de tesis sustentada por la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, que es del tenor literal siguiente:

*Novena Época
Instancia: Segunda Sala
Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta

Tomo: X, Octubre de 1999

Tesis: 2a./J. 115/99

Página: 448

RECURSOS O MEDIOS DE DEFENSA ORDINARIOS. REGLAS PARA SU DETERMINACIÓN EN RELACIÓN CON EL PRINCIPIO DE DEFINITIVIDAD (INTERPRETACIÓN DE LOS ARTÍCULOS 107, FRACCIÓN IV, DE LA CONSTITUCIÓN Y 73, FRACCIÓN XV, DE LA LEY DE AMPARO).

Los aludidos preceptos consagran la improcedencia del juicio de garantías en materia administrativa, en el supuesto de que contra el acto reclamado proceda un recurso o medio ordinario de defensa susceptible de nulificar, revocar o modificar dicho acto, sin que la ley que lo establezca o que rija el acto exija mayores requisitos que los previstos para el otorgamiento de la suspensión definitiva. Cuando tales preceptos se refieren a la ley que establezca el recurso o medio de defensa procedente contra el acto reclamado, o que rija a éste, debe entenderse que dicha remisión significa que la norma jurídica respectiva debe regular por algún título a ese acto de manera específica, aludiendo expresamente a él, debiendo colmar todas las determinaciones que contenga, así como las consecuencias que produzca en el ámbito jurídico del gobernado. Asimismo, el ordenamiento relativo requiere ser una norma legal, en sentido formal y material, puesto que tanto la disposición constitucional como la legal que la reglamenta, establecen que debe ser una "ley", y no cualquier otro ordenamiento general, el que señale la procedencia de aquéllos, motivo por el cual, aplicando el principio jurídico consistente en que cuando la norma no distingue, no existe razón para efectuar una distinción, debe concluirse que sólo los medios defensivos consagrados en una ley formal y material son susceptibles de provocar la improcedencia del juicio de amparo, derivada de la falta de cumplimiento con el principio de definitividad en relación con la impugnación de un acto de autoridad, siempre que no exijan mayores requisitos para otorgar la suspensión que los previstos en la Ley de Amparo.

Contradicción de tesis 12/99. Entre las sustentadas por los Tribunales Colegiados Primero y Segundo en Materia Administrativa del Tercer Circuito. 10 de septiembre de 1999. Cinco votos. Ponente: Mariano Azuela Gúitrón. Secretario: Humberto Suárez Camacho.

"El amparo para efectos en materia administrativa-fiscal y la garantía constitucional de administración de justicia pronta y expedita"

Tesis de jurisprudencia 115/99. Aprobada por la Segunda Sala de este Alto Tribunal, en sesión pública del diez de septiembre de mil novecientos noventa y nueve."

El criterio transcrito es laudable, pues afronta un problema gravísimo que tienen los gobernados cuando acuden a los recursos ordinarios en materia administrativa. Efectivamente, sería contrario al más elemental principio de justicia y de equidad procesal exigir a los particulares como obligación previa al juicio de amparo el agotamiento de cualquier recurso que prevea la autoridad administrativa en ordenamientos distintos de las leyes como pueden ser reglamentos, normas administrativas, resoluciones, circulares o acuerdos de carácter general. Ello significaría dejar en manos irrestrictas de las propias autoridades responsables la procedencia de la acción constitucional, atento que el particular tendría que agotar todas esas instancias antes de poder plantear el problema al Poder Judicial de la Federación, constituyendo verdaderos laberintos procedimentales, con las consecuencias derivaciones de litis, que dificultarían la resolución adecuada y final del asunto de que se trate.

Desde el punto de vista constitucional cuando la Ley de Amparo establece como obligación para los particulares la de agotar los recursos que establezcan las leyes antes de acudir a la acción de garantías, no puede sujetar la procedencia de ésta a una determinación administrativa aún cuando se contenga en un reglamento; en todo caso sólo aceptaría una condición aprobada por el propio legislador, en consecuencia, si el particular decide no agotar los recursos ordinarios que se encuentran regulados por la autoridad administrativa, esto no acarreará la improcedencia del juicio constitucional.

"El amparo para efectos en materia administrativa-fiscal y la garantía constitucional de administración de justicia pronta y expedita"

Excepción al principio de definitividad cuando la ley del acto no conceda la suspensión de la ejecución del mismo o para ello exija mayores requisitos que los señalados en la Ley de Amparo

No habrá necesidad de agotar recurso alguno cuando la ley que rija el acto reclamado, exija mayores requisitos para conceder la suspensión que los que establece la Ley de Amparo⁶⁸, o en su defecto, que no contemple la existencia de la suspensión.

No se puede exigir al particular que acuda a algún medio ordinario de defensa que lo dejará expuesto a la ejecución material que la responsable realice en su patrimonio, cuando la potestad constitucional le da mejores oportunidades de defensa ello obedece a un principio de lógica. En efecto, la vía de amparo establecida para proteger a los particulares contra las arbitrariedades del poder, no puede ni debe ser limitada por medios impugnativos de carácter ordinario que encima, exigen mayores condiciones para proteger al gobernado. No obstante si la Ley de Amparo impone mayores condiciones los medios ordinarios de defensa deben ser promovidos.

Apoya la idea antes expuesta el criterio jurisprudencial siguiente:

**"9ª ÉPOCA
ADMINISTRATIVO
TESIS DE SECCION FISCAL
2º TRIBUNAL COLEGIADO DEL 19º CIRCUITO.**

⁶⁸ De acuerdo con el artículo 124 de la Ley de Amparo, la suspensión se decretará cuando concurren los requisitos siguientes:

I. Que la solicite el agraviado;

II. Que no se siga perjuicio al interés social, ni se contravengan disposiciones de orden público

Se considerará, entre otros casos, que si se siguen esos perjuicios o se realizan esas contravenciones, cuando, de concederse la suspensión se continúe el funcionamiento de centros de vicio, de lenocinios, la producción y el comercio de drogas enervantes, se permita la consumación o continuación de delitos o de sus efectos, o el alza de precios con relación a artículos de primera necesidad o bien de consumo necesario; se impida la ejecución de medidas para combatir epidemias de carácter grave, el peligro de invasión de enfermedades exóticas en el país, o la campaña contra el alcoholismo y la venta de substancias que envenenen al individuo o degeneren la raza, o se permita el incumplimiento de las órdenes militares;

III. Que sean de difícil reparación los daños o perjuicios que se causen al agraviado con la ejecución del acto

DEFINITIVIDAD. PRINCIPIO DE, EN LOS JUICIOS DE AMPARO EN MATERIA FISCAL.

En términos de lo dispuesto por el artículo 73, fracción XV, de la Ley de Amparo, no es necesario agotar los medios ordinarios de defensa en materia administrativa cuando éstos no concedan la suspensión del acto impugnado, o exijan mayores requisitos que la Ley de Amparo para ello. Ahora bien, cuando en el juicio de garantías se impugna una multa impuesta por autoridades administrativas federales, en principio (salvo casos de excepción), sí es necesario acudir previamente ante el Tribunal Fiscal, puesto que las leyes tributarias otorgan la suspensión de la ejecución de tal multa sin exigir mayores requisitos a los previstos en la ley reglamentaria del juicio constitucional, lo cual queda evidenciado de acuerdo con lo siguiente: a) El artículo 135 de la ley de la materia señala: "Cuando el amparo se pida contra el cobro de contribuciones, podrá concederse discrecionalmente la suspensión del acto reclamado..."; lo anterior significa que no necesariamente se encuentra obligado el juzgador federal a otorgar la suspensión en estos casos, pudiendo actuar según su prudente arbitrio, fundando y motivando su determinación. En cambio, ante las autoridades tributarias no existe tal discrecionalidad, ya que en todo caso deberán abstenerse de ejecutar los actos administrativos cuando se garantice el interés fiscal, según lo ordena el artículo 144 del Código Fiscal de la Federación, sin que haya lugar a discrecionalidad alguna. b) En materia de amparo necesariamente debe depositarse la cantidad que se cobra, lo cual no sucede tratándose del juicio de nulidad, pues en términos de lo ordenado por el artículo 141 del código tributario federal, además del depósito se permite: la prenda o hipoteca, fianza, obligación solidaria asumida por un tercero, e incluso el embargo por vía administrativa. c) En lo correspondiente al monto de la garantía, existe igualdad de condiciones tanto en el juicio de amparo como ante la autoridad fiscal, pues si bien el artículo 141 del Código Fiscal de la Federación analiza los renglones que debe abarcar la misma, contemplando la suerte principal, los accesorios causados, así como los que se causen en los doce meses siguientes de su otorgamiento; cuando la ley rectora del juicio constitucional ordena que el depósito deberá comprender "la cantidad que se cobra", ello debe entenderse, como la suerte principal y todos los accesorios (multas y recargos) que por ley debe liquidar y hacer efectivos en favor del Fisco la autoridad tributaria correspondiente; pues la pretensión hacendaria no se modifica en razón al medio de defensa que

"El amparo para efectos en materia administrativa-fiscal y la garantía constitucional de administración de justicia pronta y expedita"

elija el contribuyente para impugnar el cobro fiscal, ya sea el medio ordinario de defensa o el juicio constitucional. Por último en cuanto a la parte del artículo 135 de la Ley de Amparo que se analiza, en la cual se indica "el depósito no se exigirá cuando se trate del cobro de sumas que excedan de la posibilidad del quejoso, según apreciación del juez"; se trata de una hipótesis muy específica que debe demostrarse en cada caso.

SEGUNDO TRIBUNAL COLEGIADO DEL DECIMO NOVENO CIRCUITO.
(XIX.2º 7 A).

Improcedencia 301/95. Ana Bella Rodríguez Méndez. 6 de septiembre de 1995. Mayoría de votos. Ponente: Roberto Terrazas Salgado. Disidente: Lucio Antonio Castillo González. Secretario: Sergio Arturo López Servín.

SEMANARIO JUDICIAL. NOVENA ÉPOCA. TOMO II. NOVIEMBRE 1995. TRIBUNALES COLEGIADOS. PAG. 521."

Respecto del artículo 135, de la Ley de Amparo conviene hacer una precisión, el citado artículo dispone que *"cuando el amparo se pida contra el cobro de contribuciones, podrá concederse discrecionalmente la suspensión del acto reclamado..."*. Consideramos necesario que se reforme dicho artículo a fin de suprimir la facultad discrecional del Juez para otorgar la suspensión de la ejecución acto que se reclama, para adecuarse a lo dispuesto por la legislación tributaria que impone a los Magistrados del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa la obligación de conceder la suspensión una vez garantizado el interés fiscal por cualquiera de las formas previstas por la normatividad aplicable.

La facultad discrecional de la que se dota al Juez de Distrito para que a su libre arbitrio suspenda la ejecución de los créditos fiscales, constituye una exigencia mayor que las permitidas a la autoridad tributaria, lo que en lenguaje coloquial sería "ser más papista que el Papa".

"El amparo para efectos en materia administrativa-fiscal y la garantía constitucional de administración de justicia pronta y expedita"

Lo anterior es así, pues no existe motivo razonable para que aún garantizados los intereses en juego se niegue la medida suspensiva. Tratándose de la materia tributaria el interés del Estado radica fundamentalmente en cuestiones económicas, luego si ese punto de vista se encuentra satisfecho no ha lugar a conceder discrecionalidad abierta a los Jueces de Distrito para negar la suspensión.

Otro aspecto a tratar es el relativo al tipo de garantía que debe aceptarse en el juicio de amparo para conceder la suspensión contra el cobro de contribuciones. Puede leerse en el precepto a comento que el legislador de amparo, en principio, sujeta la efectividad de la medida a que se otorgue depósito de la cantidad adeudada.

Esta condición es criticable por exagerada ya que, desde el punto de vista jurídico llega al absurdo de ignorar los demás tipos de garantía que acepta la propia autoridad responsable obligándose, de éste modo a asegurar el interés fiscal ante la propia autoridad exactora cuando la controversia ya se encuentra ante la potestad federal. Ahora bien, desde la perspectiva meramente financiera encontramos que para el contribuyente, el depósito de cantidad suficiente para garantizar el interés fiscal ante la autoridad exactora resulta a fin de cuentas lesivo en su patrimonio, pues el hecho de tener congelada esa suma de dinero, le ocasiona la pérdida de los rendimientos y ganancias que dicha cantidad generaría en condiciones normales de inversión. Aunado a lo anterior debe advertirse que el crédito fiscal sigue generando recargos mientras se encuentre insoluto, propiciándose que la autoridad responsable en reiteradas ocasiones solicite al juzgador federal que ordene la actualización del adeudo, lo cual constituye una carga adicional para el gobernado que impetra la acción de garantías.

Atento a lo anterior proponemos otra modificación a la Ley de Amparo, para que el artículo 135 de la misma quedara en los términos siguientes:

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

"El amparo para efectos en materia administrativa-fiscal y la garantía constitucional de administración de justicia pronta y expedita"

"Artículo 135. Cuando el amparo se pida contra el cobro de contribuciones, deberá concederse en todo caso la suspensión de la ejecución del acto reclamado, la que surtirá efectos previa garantía de la cantidad que se cobra en cualquiera de las formas permitidas por la ley ante la Tesorería de la federación, Distrito Federal, Estado o municipio que corresponda.

..."

Crítica a la tesis de jurisprudencia 19/2000, sustentada por la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación al resolver la contradicción de tesis 61/99

Atención especial merece para efectos del presente tema el criterio que se cita en el proemio de éste subtítulo, ya que en primer lugar, fue aprobado por mayoría de cuatro votos contra la disidencia del Ministro Mariano Azuela Gútrón, lo que ya de suyo indica que se trata de un criterio discutible, no obstante por haberse sustentado en una contradicción de tesis entre cuatro Tribunales Colegiados de Circuito, constituye jurisprudencia obligatoria para todos los tribunales del país, amén que no compartimos la opinión ahí establecida atento que hace nugatorio en forma total tanto el juicio de nulidad ante el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, como los recursos ordinarios en materia administrativa, convirtiendo al juicio de amparo en forma indiscriminada como el *"factotum"* para impugnar absolutamente todos los actos de la Administración Pública Federal por cuestiones de legalidad o de constitucionalidad.

Aunado a lo anterior el criterio de nuestro máximo tribunal equivoca el orden de estudio de las condiciones que deben considerarse de acuerdo a la ley para decidir si en materia fiscal deben o no agotarse los medios ordinarios de defensa antes de acudir a la potestad constitucional, que por excelencia es jurisdicción extraordinaria especializada en el control de la constitucionalidad de los actos de las autoridades. Aceptar literalmente el criterio que a continuación se citará implicaría simplemente desnaturalizar el juicio de amparo.

**TESIS CON
FALLA DE ORIGEN**

"Novena Época
Instancia: Segunda Sala
Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta
Tomo: XI, Marzo de 2000
Tesis: 2a./J. 19/2000
Página: 131

AMPARO. PROCEDE CONTRA COBROS FISCALES SIN NECESIDAD DE AGOTAR LOS RECURSOS ORDINARIOS O EL JUICIO DE NULIDAD, PORQUE EL CÓDIGO FISCAL DE LA FEDERACIÓN EXIGE MAYORES REQUISITOS QUE LA LEY DE LA MATERIA, PARA SUSPENDERLOS.

De conformidad con lo dispuesto por los artículos 107, fracción IV, constitucional y 73, fracción XV, de la Ley de Amparo, el juicio de amparo en materia administrativa es improcedente cuando la parte quejosa no agota, previamente, los medios o recursos ordinarios que establezca la ley del acto, por aplicación del principio de definitividad, excepto cuando la mencionada ley que rige el acto exija, para conceder la suspensión, mayores requisitos que la Ley de Amparo. Ahora bien, en contra de los cobros regidos por el Código Fiscal de la Federación, procede el recurso de revocación o el juicio de nulidad que, como optativos, establece en los artículos 116 y 125, y si bien es cierto que el mismo ordenamiento establece la suspensión en los artículos 141, 142 y 144, en ellos se establecen mayores requisitos para otorgar la suspensión del procedimiento administrativo de ejecución, que en la Ley de Amparo, pues para garantizar el interés fiscal exige, además del importe de las contribuciones adeudadas actualizadas y los accesorios causados, los accesorios que se generen en los doce meses siguientes a su otorgamiento, y que al terminar este periodo, en tanto no se cubra el crédito, ese importe deberá actualizarse cada año y ampliarse la garantía a fin de que se cubra el crédito actualizado y el importe de los recargos, incluyendo los correspondientes a los doce meses siguientes, exigencias que incuestionablemente son mayores para el contribuyente, en comparación con las condiciones que se prevén en los artículos 125 y 135 de la Ley de Amparo, conforme a los cuales, para otorgar la suspensión del acto reclamado, como máximo, se exige como depósito, la cantidad que se cobra y la garantía de los perjuicios, además de que el Juez de Distrito tiene facultad para no exigir depósito cuando la suma cobrada exceda de la

"El amparo para efectos en materia administrativa-fiscal y la garantía constitucional de administración de justicia pronta y expedita"

posibilidad del quejoso, cuando ya se tenga constituida garantía ante la exactora, o cuando el quejoso sea distinto del causante obligado directamente al pago, caso este en que puede pedir cualquiera otra garantía. De ahí que resulte incorrecto sobreseer en el juicio de garantías por no haberse agotado los medios ordinarios de defensa.

Contradicción de tesis 61/99. Entre las sustentadas por el Primer Tribunal Colegiado del Vigésimo Circuito, el Segundo Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito y las diversas del Primer Tribunal Colegiado del Décimo Sexto Circuito y del Segundo Tribunal Colegiado del Décimo Quinto Circuito. 28 de enero del año 2000. Mayoría de cuatro votos. Disidente: Mariano Azuela Güitrón. Ponente: Juan Díaz Romero. Secretario: Aristeo Martínez Cruz."

Tesis de jurisprudencia 19/2000. Aprobada por la Segunda Sala de este Alto Tribunal, en sesión pública del veintiocho de enero del año dos mil."

Como puede verse no es lo importante para efectos de agotar los medios ordinarios de defensa la cantidad que deba ser garantizada para que surta efectos la suspensión en los juicios de amparo solicitados contra el cobro de créditos fiscales, lo que debe tomarse en consideración es que la Ley de Amparo como presupuesto general exige el depósito de la cantidad que se pretende cobrar, y como hipótesis de excepción permite que se garantice ante la autoridad exactora lo cual implica necesariamente sujetarse por lógica a los lineamientos que pida la autoridad fiscal, que tendrá que exigir la garantía "del importe de las contribuciones adeudadas actualizadas y los accesorios causados, los accesorios que se generen en los doce meses siguientes a su otorgamiento, y que al terminar este período, en tanto no se cubra el crédito, ese importe deberá actualizarse cada año y ampliarse la garantía a fin de que se cubra el crédito actualizado y el importe de los recargos, incluyendo los correspondientes a los doce meses siguientes..." (sic).

En las relacionadas condiciones es claro que la suspensión en amparo contra créditos fiscales exige en principio un requisito mayor a todos, es decir, el

**TESIS CON
FALLA DE ORIGEN**

"El amparo para efectos en materia administrativa-fiscal y la garantía constitucional de administración de justicia pronta y expedita"

depósito de la cantidad adeudada, y en caso de pretender otorgar la garantía en alguna otra forma se tendrá que acudir a todo lo que pretenda la autoridad exactora, por ello insistimos en que debe reformarse el artículo 135 de la Ley de Amparo en los términos propuestos con anterioridad, empero tal y como se encuentra la redacción actual de la ley de la materia no puede sostenerse lo que indica el criterio que se examina, en el cual, como ya se dijo antes, el Ministro Mariano Azuela Güitrón no estuvo de acuerdo.

Excepción al principio de definitividad tratándose de amparo contra leyes

Tratándose de amparo contra leyes no es necesario agotar ningún recurso por simple lógica pues si se reclama la inconstitucionalidad de un cuerpo normativo resulta obvio que no debemos ceñirnos a los medios de defensa contenidos en dicha ley.

Confirman lo anterior las reiteradas tesis de jurisprudencia sostenidas tanto por el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, como por el Primer Tribunal Colegiado en Materias Administrativa y de Trabajo del Cuarto Circuito, cuyos textos son del tenor literal siguiente:

“8ª ÉPOCA
PLENO
TESIS DE SALA

RECURSOS. PARA LA PROCEDENCIA DEL AMPARO CONTRA LEYES, NO ES NECESARIO AGOTARLOS, AUN CUANDO CONFORME A LAS MISMAS LEYES SE SUSPENDAN LOS EFECTOS DE DICHOS ACTOS MEDIANTE SU INTERPOSICION.

De conformidad con lo establecido en el artículo 73, fracción XII, tercer párrafo, de la Ley de Amparo, tratándose de leyes es optativo para el quejoso hacer valer el recurso ordinario o bien promover el juicio de garantías, en virtud de que existe la excepción al principio de definitividad que consagra

"El amparo para efectos en materia administrativa-fiscal y la garantía constitucional de administración de justicia pronta y expedita"

nuestro juicio de garantías. Lo anterior es así aun cuando conforme a las mismas leyes se suspendan los efectos de dichos actos mediante la interposición del recurso, pues la condición señalada en la fracción XV del artículo 73, en el sentido de que debe agotarse el recurso siempre que conforme a las mismas leyes se suspendan los efectos de dichos actos mediante la interposición del recurso o medio de defensa legal, sin exigir mayores requisitos que los que la Ley de Amparo consigna para conceder la suspensión definitiva, es para la regla general contenida en dicha fracción, pero no para la excepción que expresamente señala la misma Ley de Amparo en el tercer párrafo de la fracción XII.

Amparo en revisión 1808/91. Juan Campos Cruz. 15 de octubre de 1992. Unanimidad de diecinueve votos. Ponente: Clementina Gil de Lester. Secretario: Ricardo Ojeda Bohórquez.

El Tribunal Pleno en su sesión privada celebrada el miércoles seis de enero en curso, por unanimidad de veinte votos de los señores ministros Presidente Ulises Schmill Ordóñez, Carlos de Silva Nava, Ignacio Magaña Cárdenas, José Trinidad Lanz Cárdenas, Miguel Montes García, Noé Castañón León, Felipe López Contreras, Luis Fernández Doblado, José Antonio Llanos Duarte, Victoria Adato Green, Samuel Alba Leyva, Ignacio Moisés Cal y Mayor Gutiérrez, Clementina Gil de Lester, Atanasio González Martínez, José Manuel Villagordoa Lozano, Fausta Moreno Flores, Carlos García Vázquez, Mariano Azuela Güitrón, Juan Díaz Romero y Sergio Hugo Chapital Gutiérrez: aprobó, con el número III/93, la tesis que antecede; y determinó que la votación es idónea para integrar tesis de jurisprudencia. México, Distrito Federal, a doce de enero de mil novecientos noventa y tres.

GACETA DEL SEMANARIO JUDICIAL. No. 61. ENERO 1993. PAG. 56."

"Novena Época

Instancia: PRIMER TRIBUNAL COLEGIADO EN MATERIAS ADMINISTRATIVA Y DE TRABAJO DEL CUARTO CIRCUITO.

Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta

Tomo: X, Agosto de 1999

Tesis: IV.1o.A.T.10 K

Página: 793

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

RECURSOS ORDINARIOS. CUANDO SE TRATA DE UN CASO DE EXCEPCIÓN AL PRINCIPIO DE DEFINITIVIDAD, ES OPTATIVO PARA EL PARTICULAR AGOTARLOS O ACUDIR AL JUICIO DE GARANTÍAS.

Acorde al artículo 73, fracción XII, tercer párrafo de la Ley de Amparo, existe una excepción al principio de definitividad, cuando el acto reclamado consiste en una ley que se estima inconstitucional, pues en este caso cuando contra el primer acto de aplicación proceda algún recurso o medio de defensa legal por virtud del cual pueda ser modificado, revocado o nulificado, será optativo para el particular hacerlo valer o impugnarlo en juicio de amparo. Así que, si en la especie, el Juez de Distrito desechó la demanda de garantías apoyándose en la circunstancia de que el quejoso debió de agotar el recurso de inconformidad previsto por el artículo 294 de la Ley del Seguro Social, la determinación del juzgador de amparo carece de fundamento y motivación, en razón de que en el caso a estudio se impugnó la inconstitucionalidad del artículo 132 de la Ley del Seguro Social, y por ende, tendrá el quejoso el albedrío de hacer valer el recurso ordinario o acudir al juicio de garantías.

PRIMER TRIBUNAL COLEGIADO EN MATERIAS ADMINISTRATIVA Y DE TRABAJO DEL CUARTO CIRCUITO.

Amparo en revisión (improcedencia) 98/99. Georgina Martínez Guzmán Vda. de Villarreal. 19 de mayo de 1999. Unanimidad de votos. Ponente: Carlos Eugenio Martínez Garza, secretario de tribunal autorizado por el Pleno del Consejo de la Judicatura Federal para desempeñar las funciones de Magistrado. Secretario: Jorge Carrizales Valdés."

Excepción al principio de definitividad por existir pluralidad de recursos

De acuerdo con lo que sostiene el tratadista Alberto del Castillo del Valle en su libro "Primer Curso de Amparo"⁶⁹, la Suprema Corte de Justicia ha sentado jurisprudencia en el sentido de que el amparo no procede sino contra actos que

"El amparo para efectos en materia administrativa-fiscal y la garantía constitucional de administración de justicia pronta y expedita"

tengan el carácter de definitivos en materia administrativa, también ha resuelto que si por disposición de la ley se establecen dos vías para reclamar un acto de autoridad: la administrativa y la judicial, basta con que el quejoso haya entablado una de ellas para combatir el acto que reputa violatorio de sus garantías y no debe exigirse al interesado la interposición de la otra vía pues persigue el mismo fin, porque entonces se le imponen nuevas obligaciones injustificadas, sin provecho alguno para sus intereses.

No coincidimos con el punto de vista citado toda vez que la Ley de Amparo es suficientemente clara cuando sostiene que deben agotarse todos los medios ordinarios de defensa que prevean las leyes cuando tengan por efecto modificar, nulificar o revocar el acto reclamado antes de acudir a la acción de garantías. En cambio si sostendremos en su momento que agotado un procedimiento administrativo seguido en forma de juicio se podrá acudir al amparo indirecto con apoyo en el artículo 114, fracción II, de la ley de la materia, empero para llegar a esa conclusión es necesario analizar detalladamente la última jurisprudencia del máximo tribunal que hace la distinción entre los procedimientos de revisión, auditoria o visita administrativa y lo que propiamente sería ya un procedimiento administrativo seguido en forma de juicio, cuestión que se verá en su momento.

Excepción al principio de definitividad tratándose de controversias sobre acciones del estado civil que afecten el orden y estabilidad de la familia o a favor de menores de edad e incapaces en el amparo directo

De acuerdo con el segundo párrafo de la fracción II, del artículo 161, de la Ley de Amparo, para hacer valer las violaciones *in procedendo* no será necesario ocurrir al amparo directo contra sentencia que ponga fin al proceso cuando se trate de actos que afecten derechos de menores o incapaces, ni en los promovidos

⁹⁹ Del Castillo del Valle, Alberto; "Primer Curso de Amparo"; EDAL; México, 1998; pp. 64 y 65.

"El amparo para efectos en materia administrativa-fiscal y la garantía constitucional de administración de justicia pronta y expedita"

contra sentencias dictadas en controversias sobre acciones del estado civil o que afecten el orden y a la estabilidad de la familia.

Al respecto, la jurisprudencia ha definido lo siguiente:

"Novena Época

Instancia: TERCER TRIBUNAL COLEGIADO EN MATERIA CIVIL DEL TERCER CIRCUITO.

Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta

Tomo: X, Diciembre de 1999

Tesis: III.3o.C.54 K

Página: 758

PRINCIPIO DE DEFINITIVIDAD, CASO DE EXCEPCIÓN AL. PROCEDE RESPECTO DE ACTOS IMPUGNABLES A TRAVÉS DE AMPARO INDIRECTO, TRATÁNDOSE DE CONTROVERSIAS QUE AFECTAN AL ORDEN FAMILIAR.

De la última parte del inciso a), fracción III, del artículo 107 constitucional, y último párrafo del diverso 161 de la Ley de Amparo, se infiere la excepción al principio de definitividad, consistente en que el peticionario de amparo no está obligado a prepararlo, interponiendo los recursos que procedan, cuando se reclaman violaciones cometidas durante la secuela del procedimiento en asuntos que afecten derechos de menores o incapaces, o en controversias sobre acciones del estado civil o que afecten al orden y estabilidad de la familia. Ahora bien, como dicha excepción se encuentra comprendida dentro de los preceptos que regulan el trámite del amparo uniinstancial, la misma se acata cuando dichas violaciones se reclaman en amparo directo contra las sentencias de segundo grado; sin embargo, su ubicación en el apartado relativo no significa que sólo sea aplicable a las violaciones cometidas durante el curso del juicio, sino que también debe aplicarse cuando se reclaman resoluciones pronunciadas después de concluido éste, en atención a que el interés que tiene la sociedad en la estabilidad de la familia no puede limitarse sólo a lo que se resuelva a través del amparo directo, porque tanto unos actos como otros afectan al orden familiar. Por tanto, para la aplicación de esta regla de excepción debe tomarse en cuenta la naturaleza de los actos reclamados y no la clase de amparo en que se impugnen.

**TERCER TRIBUNAL COLEGIADO EN MATERIA CIVIL DEL
TERCER CIRCUITO.**

Amparo en revisión (improcedencia) 265/99. Elena Huerta Martínez. 11 de junio de 1999. Unanimidad de votos. Ponente: Arturo Barocio Villalobos. Secretaria: Patricia J. Chávez Alatorre.

Véase: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, Tomo XIV, agosto de 2001, página 101, tesis por contradicción 1a./J. 41/2001 de rubro "DEFINITIVIDAD EN EL JUICIO DE AMPARO. LA EXCEPCIÓN A ESTE PRINCIPIO SÓLO PROCEDE RESPECTO DE VIOLACIONES A LAS LEYES DEL PROCEDIMIENTO IMPUGNABLES EN LA VÍA DIRECTA. TRATÁNDOSE DE CONTROVERSIAS QUE AFECTEN AL ESTADO CIVIL, AL ORDEN Y ESTABILIDAD DE LA FAMILIA O A MENORES O INCAPACES."

Excepción al principio de definitividad por violación directa a un artículo de la Constitución

Esta excepción protege al quejoso de quedar en estado de indefensión ante la trasgresión inmediata de algún precepto constitucional y la consecuente afectación a su esfera de derechos que causarla la consumación del acto tildado de inconstitucional, situación de emergencia que le impediría agotar recurso ordinario alguno.

La excepción en comento responde a que en el orden jurídico mexicano la Constitución es la ley suprema, atento a lo anterior el único medio a través del cual puede plantearse la violación de alguno de sus preceptos será por medio del juicio de garantías, instrumento de control de constitucionalidad previsto expresamente para ello y no mediante cualquier recurso ordinario de defensa en los cuales deben reclamarse las violaciones al orden jurídico secundario..

Sustenta lo anterior el criterio jurisprudencial siguiente:

“El amparo para efectos en materia administrativa-fiscal y la garantía constitucional de administración de justicia pronta y expedita”

“APENDICE 1917-1988
ADMINISTRATIVO Y TESIS COMUN
JURISPRUDENCIA
TESIS DE SALA

RECURSOS ORDINARIOS. NO ES NECESARIO AGOTARLOS CUANDO UNICAMENTE SE ADUCEN VIOLACIONES DIRECTAS A LA CONSTITUCION.

En principio un juicio de garantías es improcedente y debe ser sobreseído cuando la parte quejosa no hace valer, previamente a la promoción de dicho juicio, los recursos ordinarios que establezca la ley del acto, pues entre los principios fundamentales en que se sustenta el juicio constitucional se halla el de definitividad, según el cual este juicio, que es un medio extraordinario de defensa, sólo será procedente, salvo los casos de excepción que la misma Constitución y la Ley de Amparo precisan, y, con base en ambas, esta Suprema Corte en su jurisprudencia, cuando se hayan agotado previamente los recursos que la ley del acto haya instituido precisamente para la impugnación de éste. Como una de las excepciones de referencia, esta Suprema Corte ha establecido la que se actualiza cuando el acto reclamado carece de fundamentación y motivación, ya que no instituiría significaría dejar al quejoso en estado de indefensión, porque precisamente esas carencias (falta absoluta de fundamentación y motivación) le impedirían hacer valer el recurso idóneo para atacar dicho acto, pues el desconocimiento de los motivos y fundamentos de éste no le permitirían impugnarlo mediante un recurso ordinario. Empero, no hay razón para pretender que, por el hecho de que en la demanda de garantías se aduzca, al lado de violaciones a garantías de legalidad por estimar que se vulneraron preceptos de leyes secundarias, violación a la garantía de audiencia, no deba agotarse el recurso ordinario, puesto que, mediante éste, cuya interposición priva de definitividad el acto recurrido, el afectado puede ser oído con la amplitud que la garantía de audiencia persigue, ya que tiene la oportunidad de expresar sus defensas y de aportar las pruebas legalmente procedentes. En cambio, cuando únicamente se aduce la violación de la garantía de audiencia, no es obligatorio, para el afectado, hacer valer recurso alguno. El quejoso debe, pues, antes de promover el juicio de garantías, agotar el recurso establecido por la ley de la materia, pues la circunstancia de que en la demanda de

"El amparo para efectos en materia administrativa-fiscal y la garantía constitucional de administración de justicia pronta y expedita"

amparo se haga referencia a violaciones de preceptos constitucionales no releva al afectado de la obligación de agotar, en los casos en que proceda, los recursos que estatuye la ley ordinaria que estima también infringida, pues de lo contrario imperaría el arbitrio del quejoso, quien, por el solo hecho de señalar violaciones a la Carta Magna, podría optar entre acudir directamente al juicio de amparo o agotar los medios ordinarios de defensa que la ley secundaria establezca.

Séptima Época, Tercera Parte:

Vols. 115-120, Pág. 79. A.R. 1077/78. Tostadores y Molinos de Café Combate, S.A. 5 votos.

Vols. 121-126, Pág. 66. A.R. 466/78. Emilio Martínez Martínez. 5 votos.

Vols. 133-138, Pág. 85. A.R. 2501/78. Inmobiliaria Homero 1818, S.A. Unanimidad de 4 votos.

Vols. 157-162, Pág. 88. A.R. 7084/81. "Laminadora de Materiales Sintéticos", S.A. Unanimidad de 4 votos.

Vols. 175-180, Pág. 79. A.R. 8214/82. Inmuebles Mose, S.A. Unanimidad de 4 votos.

APENDICE 1917-1985, TERCERA PARTE, PAG. 700.

APENDICE DE JURISPRUDENCIA 1917-1988 AL SEMANARIO JUDICIAL DE LA FEDERACION. SEGUNDA PARTE. SALAS Y TESIS COMUNES. VOL. VI. PAG. 2521."

Esta excepción constituye todo un género que contiene varias excepciones específicas que analizaremos enseguida:

Excepción al principio de definitividad por falta de fundamentación legal

Tampoco hay necesidad de agotar ningún recurso cuando en el acto reclamado, en el mandamiento escrito, no se mencionan los fundamentos legales

"El amparo para efectos en materia administrativa-fiscal y la garantía constitucional de administración de justicia pronta y expedita"

que tiene la autoridad para emitir el acto y que lo faculte para ello, a pesar de que de antemano se presuman y se sepa que los hay, tal es el caso de las infracciones de tránsito.

De acuerdo con el segundo párrafo de la fracción XV, del artículo 73, de la Ley de Amparo, no existe obligación de agotar tales recursos o medios de defensa, si el acto reclamado carece de fundamentación.

Excepción al principio de definitividad tratándose de órdenes verbales

Tampoco, hay que agotar ningún recurso cuando se esté en presencia de órdenes verbales, las cuales, como sabemos, entrañan violación directa a la Constitución pues anteriormente aclaramos que si en un mandamiento escrito no se invoca el fundamento puede ocurrirse inmediatamente al amparo, con mayoría de razón, si no hay mandamiento escrito ya se está violando la garantía de legalidad establecida en el artículo 16 constitucional, además de la garantía de audiencia, porque no hubo el procedimiento para que el gobernado sea vencido en juicio.

Al respecto conviene transcribir la jurisprudencia siguiente:

8ª ÉPOCA
ADMINISTRATIVO
JURISPRUDENCIA
TESIS CON EJECUTORIA PUBLICADA
1º TRIBUNAL COLEGIADO DEL 21º CIRCUITO.

SEGURIDAD JURIDICA, GARANTIA DE. LAS ORDENES VERBALES DE AUTORIDAD, SON VIOLATORIAS EN SI MISMAS DEL ARTICULO 16 CONSTITUCIONAL.

El artículo 16 constitucional contiene una garantía de seguridad jurídica, que se traduce en la forma del acto autoritario de molestia, el cual debe derivarse siempre de un mandamiento por escrito, pues solamente de esta manera

"El amparo para efectos en materia administrativa-fiscal y la garantía constitucional de administración de justicia pronta y expedita"

puede observarse la fundamentación del acto de autoridad, por lo que cualquier mandamiento u orden verbal que originen una molestia en los bienes jurídicos, son contrarios a dicho precepto constitucional.

PRIMER TRIBUNAL COLEGIADO DEL VIGESIMO PRIMER CIRCUITO.

Amparo en revisión 501/89. Juan Manuel Bernard Avila. 15 de agosto de 1991. Unanimidad de votos. Ponente: Javier Pons Liceaga. Secretario: Esteban Alvarez Troncoso.

Amparo en revisión 253/92. Pedro Sereno Candelario. 1º de octubre de 1992. Unanimidad de votos. Ponente: Gustavo Mena Méndez. Secretario: Alfonso Gazca Cossio.

Amparo en revisión 255/92. Constanancio Suástegui Borja. 22 de octubre de 1992. Unanimidad de votos. Ponente: Juan Vilchis Sierra.

Amparo en revisión 300/92. Felipe de la O. Serrano. 22 de octubre de 1992. Unanimidad de votos. Ponente: Juan Vilchis Sierra.

Amparo en revisión 310/92. Elio Cosme López. 22 de octubre de 1992. Unanimidad de votos. Ponente: Juan Vilchis Sierra.

APENDICE. SEMANARIO JUDICIAL. OCTAVA ÉPOCA. TOMO XI. MAYO 1993. TRIBUNALES COLEGIADOS. PAG. 256."

Excepción al principio de definitividad tratándose de actos de emergencia

De acuerdo con el artículo 73, fracción XIII, segundo párrafo de la Ley de Amparo, si los actos reclamados consisten en la deportación, destierro o cualquier otro de los prohibidos en el artículo 22 de la Constitución, o cuando esté en peligro la vida del agraviado, no se tiene la obligación de agotar ningún recurso.

En estos casos se están preservando los bienes jurídicos más preciados de los gobernados, como son desde la libertad, la vida y la integridad personal, por la

“El amparo para efectos en materia administrativa-fiscal y la garantía constitucional de administración de justicia pronta y expedita”

premura de estos actos lógicamente no hay obligación de agotar ningún recurso y puede ocurrirse directamente al amparo.

Como apéndice al presente tema aportamos el criterio obligatorio sentado en contradicción de tesis por la H. Suprema Corte de Justicia de la Nación que enumera los casos de excepción al principio de definitividad en las diferentes materias y que clarifica de alguna forma el tema que hasta aquí se ha expuesto:

“Novena Época

Instancia: Segunda Sala

Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta

Tomó: XII, Julio de 2000

Tesis: 2a. LV/2000

Página: 156

DEFINITIVIDAD. EXCEPCIONES A ESE PRINCIPIO EN EL JUICIO DE AMPARO INDIRECTO.

De la interpretación literal y teleológica del artículo 107, fracciones III, IV, VII y XII, de la Constitución Federal, así como de los artículos 37, 73, fracciones XII, XIII y XV y 114 de la Ley de Amparo y de los criterios jurisprudenciales emitidos al respecto por los Tribunales del Poder Judicial de la Federación, se deduce que no existe la obligación de acatar el principio de definitividad que rige el juicio de amparo indirecto, cuando se reclaman los siguientes actos: I. Los que afectan a personas extrañas al juicio o al procedimiento del cual emanan; II. Los que dentro de un juicio su ejecución sea de imposible reparación; III. Los administrativos respecto de los cuales, la ley que los rige, exija mayores requisitos que los que prevé la Ley de Amparo, para suspender su ejecución; IV. Los que importen una violación a las garantías consagradas en los artículos 16, en materia penal, 19 y 20 de la Constitución Federal; V. Leyes, cuando se impugnan con motivo del primer acto de aplicación; VI. Los que importen peligro de la privación de la vida, deportación o destierro o cualquiera de los prohibidos por el artículo 22 constitucional; VII. Actos o resoluciones respecto de los cuales, la ley que los rige no prevé la suspensión de su ejecución con la interposición de los recursos o medios de defensa ordinarios que proceden en su contra; VIII. Los que carezcan de fundamentación; IX. Aquellos en los que únicamente se reclamen violaciones directas a la Constitución Federal,

“El amparo para efectos en materia administrativa-fiscal y la garantía constitucional de administración de justicia pronta y expedita”

como lo es la garantía de audiencia; y X. Aquellos respecto de los cuales los recursos ordinarios o medios de defensa legales, por virtud de los cuales se puede modificar, revocar o nulificar el acto reclamado, se encuentran previstos en un reglamento, y en la ley que éste regula no se contempla su existencia.

Contradicción de tesis 82/99-SS. Entre las sustentadas por el Primero y el Segundo Tribunales Colegiados en Materia Administrativa del Tercer Circuito. 12 de mayo del año 2000. Cinco votos. Ponente: Guillermo I. Ortiz Mayagoitia. Secretaria: Georgina Laso de la Vega Romero.

Nota: Esta tesis no constituye jurisprudencia pues no trata el tema central de la contradicción que se resolvió.”

d) La procedencia del amparo indirecto en contra de procedimientos administrativos seguidos en forma de juicio

La fracción II, del artículo 114, de la Ley de Amparo contiene otra excepción al principio de definitividad en materia administrativa al prever que el amparo se pedirá ante el Juez de Distrito contra actos de autoridades distintas de las jurisdiccionales, sean judiciales en sentido estricto, administrativos o laborales; *“En estos casos, cuando el acto reclamado emane de un procedimiento seguido en forma de juicio, el amparo sólo podrá promoverse contra la resolución definitiva por violaciones cometidas en la misma resolución o durante el procedimiento, si por virtud de estas últimas hubiere quedado sin defensa el quejoso o privado de los derechos que la ley de la materia le conceda, a no ser que el amparo sea promovido por persona extraña a la controversia.”*

De lo anterior se concluye que contra los actos provenientes de cualquier autoridad administrativa o legislativa, debe promoverse el juicio de amparo ante un Juez de Distrito.

"El amparo para efectos en materia administrativa-fiscal y la garantía constitucional de administración de justicia pronta y expedita"

De acuerdo con el maestro Burgoa⁷⁰, la procedencia del amparo indirecto en el caso que contempla la fracción II, del artículo 114, comprende los supuestos siguientes:

- a) *"Cuando se reclamen actos aislados o no procedimentales provenientes de autoridades distintas de las judiciales, administrativas o de los tribunales del trabajo.*

- b) *Cuando se ataquen en vía de amparo actos dentro de un procedimiento que jurisdiccionalmente se siga ante autoridades administrativas, debiéndose impugnar las violaciones que se produzcan, al ejercitarse la acción constitucional contra la resolución definitiva que a dicho procedimiento recaiga, salvo que tales actos afecten a personas ajenas a dicho procedimiento, en cuyo caso son impugnables en sí mismos por el tercero afectado. Debe advertirse que dichas autoridades deben ser distintas de los tribunales administrativos, es decir, de los órganos del Estado que se hayan instituido con la finalidad primordial de dirimir controversias o conflictos entre la administración pública y los particulares, y que estén organizados y actúen de modo autónomo de cualquier entidad estatal administrativa, como el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa o el Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal, verbigracia, pues contra las sentencias definitivas que pronuncian procede el amparo directo y no el indirecto.*

- c) *Cuando se reclame la resolución definitiva pronunciada en dicho procedimiento por una autoridad administrativa, combatiendo las violaciones cometidas en la misma."*

⁷⁰ Burgoa Orihuela, Ignacio; "Antología de su pensamiento: 1934-1986"; pp. 197 - 199; y "El Juicio de Amparo"; pág. 634.

"El amparo para efectos en materia administrativa-fiscal y la garantía constitucional de administración de justicia pronta y expedita"

En nuestra opinión ésta excepción al principio de definitividad es de suma importancia en materia fiscal (y claro, administrativa en general) pues permite al gobernado ocurrir inmediatamente al juicio de garantías ante Juez de Distrito, exponiéndole violaciones *in procedendo* e *in iudicando*, cometidas por la autoridad administrativa sin tener que esperar a que se resuelvan los medios de defensa específicos como son el recurso de revocación o el juicio de nulidad, para posteriormente acudir ante el Tribunal Colegiado de Circuito en demanda de amparo directo.

El maestro Burgoa opina que *"Es muy importante formular algunos comentarios en torno al caso de procedencia del amparo indirecto que establece la fracción II, del artículo 114 de la ley respectiva, en torno a la materia fiscal, cuando no se impugnan actos aislados, es decir, actos de autoridad que no formen parte de algún procedimiento tributario. Así, debe decirse que el segundo párrafo de dicha fracción II no tiene aplicación cuando se trate de los procedimientos oficiosos que se ventilan ante las autoridades fiscales para la determinación de algún impuesto, en virtud de que contra la resolución que los culmina procede el juicio de nulidad ante el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa o ante los tribunales administrativos-fiscales de los Estados, según el caso, juicio que, por implicar un medio ordinario de defensa legal, debe substanciarse y decidirse antes del ejercicio de la acción de amparo. En estas condiciones, por la vía constitucional la resolución impugnada por el citado medio ordinario de defensa legal no es atacable en amparo indirecto, pese a lo que previene la disposición legal que comentamos, toda vez que el causante agraviado debe promover contra ella el indicado juicio. Por consiguiente, la invocada disposición legal no es aplicable a los procedimientos que se sigan ante las autoridades fiscales, salvo que de ellos se deriven actos que causen agravio a cualquier sujeto distinto del causante proplamente dicho, o sean de imposible reparación."*⁷¹

⁷¹ Idem.; pág. 202.

"El amparo para efectos en materia administrativa-fiscal y la garantía constitucional de administración de justicia pronta y expedita"

Ahora bien, de conformidad con el texto de la fracción II, del artículo 114 de la Ley de Amparo, procede el juicio de garantías ante el Juez de Distrito (indirecto o bi-instancial) contra actos que no provengan de tribunales administrativos o del trabajo, con la salvedad de que, cuando el acto reclamado emane de un procedimiento seguido en forma de juicio, el amparo sólo podrá promoverse contra la resolución definitiva por violaciones cometidas en la misma resolución o durante el procedimiento, si por virtud de estas últimas hubiere quedado sin defensa el quejoso o privado de los derechos que la ley de la materia le conceda, a no ser que el amparo sea promovido por persona extraña a la controversia.

Por procedimiento administrativo *in genere* entenderemos la secuencia ordenada de actos destinados a la consecución de un fin específico que a petición de parte o de oficio realiza el órgano administrativo.

Ahora bien, los procedimientos administrativos seguidos en forma de juicio, tienen, de acuerdo con la jurisprudencia, las características siguientes:

"Novena Época
Instancia: Segunda Sala
Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta
Tomo: X, Julio de 1999
Tesis: 2a. XCIX/99
Página: 367

PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO SEGUIDO EN FORMA DE JUICIO. INTERPRETACIÓN DE LA FRACCIÓN II DEL ARTÍCULO 114 DE LA LEY DE AMPARO.

No existe criterio uniforme respecto a lo que debe entenderse por procedimiento administrativo seguido en forma de juicio, puesto que tal carácter se ha dado por igual a los actos instaurados en forma unilateral por la autoridad administrativa para verificar el cumplimiento de los particulares a disposiciones de indole administrativa, en los que se le da al afectado la oportunidad de comparecer, rendir pruebas y alegar; a aquellos otros que se sustancian a solicitud de parte interesada para la obtención de licencias, autorizaciones, permisos, concesiones, etcétera; y, también a

"El amparo para efectos en materia administrativa-fiscal y la garantía constitucional de administración de justicia pronta y expedita"

los procedimientos que importan cuestión entre partes, sujeta a la decisión materialmente jurisdiccional de la autoridad administrativa. Ahora bien, para los efectos de la procedencia del juicio de amparo en los supuestos previstos por el artículo 114, fracción II, de la Ley de Amparo, no basta la circunstancia de que en determinados procedimientos administrativos se prevea la posibilidad de que el particular afectado con el acto administrativo sea oído en su defensa, pues ello no autoriza a concluir que se está en presencia de un procedimiento administrativo seguido en forma de juicio, dado que este último se caracteriza por la contienda entre partes, sujeta a la decisión jurisdiccional de quien se pide la declaración de un derecho y la correlativa obligación. Así, a manera de ejemplo, la orden de verificación, su ejecución y las consecuencias jurídicas que de ellas deriven, como la imposición de multas y clausura, en aplicación a la Ley para el Funcionamiento de Establecimientos Mercantiles del Distrito Federal, no son actos comprendidos dentro de un procedimiento seguido en forma de juicio, debido a que no entrañan cuestión alguna entre partes que amerite la declaración de un derecho, sino que se trata de actos efectuados por la autoridad administrativa en ejercicio de sus facultades de comprobación, tendientes a vigilar el cumplimiento de normas de orden público en satisfacción del interés social.

Amparo en revisión 250/97. Ruperto Antonio Torres Valencia. 16 de abril de 1999. Cinco votos. Ponente: Guillermo I. Ortiz Mayagoitia. Secretario: Homero Fernando Reed Ornelas."

De lo anterior derivamos que por procedimiento administrativo seguido en forma de juicio debemos entender las variantes siguientes:

- a) Los actos instaurados en forma unilateral por la autoridad administrativa para verificar el cumplimiento de los particulares a disposiciones de índole administrativa, en los que se le da al afectado la oportunidad de comparecer, rendir pruebas y alegar.
- b) Aquellos otros que se sustancian a solicitud de parte interesada para la obtención de licencias, autorizaciones, permisos, concesiones, etcétera.

"El amparo para efectos en materia administrativa-fiscal y la garantía constitucional de administración de justicia pronta y expedita"

- c) Los procedimientos que importan cuestión entre partes, sujeta a la decisión materialmente jurisdiccional de la autoridad administrativa.

Este último inciso se refiere no a la tramitación de un juicio contencioso administrativo ante el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa (jurisdicción administrativa típica), como se creería a primera vista, sino a un desdoblamiento de la personalidad de la autoridad administrativa para actuar como juez u órgano revisor de sus propios actos a través de un superior jerárquico o un órgano especializado que por su autonomía, independencia, objetividad e imparcialidad se encuentra facultado para atender tales cuestiones (jurisdicción administrativa atípica); nos referimos pues a la tramitación y resolución de los recursos administrativos y particularmente en materia fiscal hablaríamos del recurso de revocación.

Si un particular interpone un recurso administrativo para atacar un acto de autoridad que lo lastima en su esfera de derechos, se tiene una controversia entre partes que tendrá que ser resuelta por otra autoridad administrativa, que en este caso no es sino la propia autoridad, pero ahora en calidad de revisor de los actos impugnados. Es decir, actúa como juez y parte del conflicto, de ahí que sólo resuelva favorablemente al gobernado en asuntos de poca importancia económica o escasa trascendencia política.

El criterio jurisprudencial que ahora rige tiene la trascendencia de ubicar el tema identificando la materia en que debemos centrar a los procedimientos administrativos seguidos en forma de juicio; lo anterior es así toda vez que hace el distinguido claro entre la simple actividad administrativa y lo que propiamente ya es un tema "*de jurisdicción administrativa atípica*", que es lo que genera la posibilidad de promover el juicio de amparo indirecto en términos de la fracción II, del artículo 114, de la ley a fin de hacer factible ésta hipótesis que de lo contrario no sería sino letra

"El amparo para efectos en materia administrativa-fiscal y la garantía constitucional de administración de justicia pronta y expedita"

muerta. Adquiere sentido la hipótesis en comento si apreciamos que el legislador de amparo permite a la autoridad judicial federal decidir sobre todos los vicios cometidos durante el procedimiento jurisdiccional atípico y el dictado de la resolución recaída a dicho procedimiento, constituyéndose una verdadera instancia casacionista de pura cepa administrativa por vía de amparo biinstancial que podrá terminar, en el peor de los casos ante Tribunal Colegiado de Circuito en recurso de revisión. Se advierte que en éstas hipótesis ahora explicitadas existe el mismo riesgo que en el amparo directo de que se conceda la protección constitucional "para efectos", vicio que posteriormente propondremos cómo debe eliminarse. Por lo pronto la idea de éste parágrafo es ubicar al lector en la forma técnica de estar en la hipótesis que presenta nuestro trabajo como posibilidad para enfrentar a la potestad fiscal con la potestad constitucional; esto en forma novedosa pero muy técnica podría llamarse "*casación administrativa-fiscal indirecta*".

e) Procedencia del amparo en contra de actos administrativos dictados durante un procedimiento que sin ser de jurisdicción atípica practica la autoridad para ejercer sus funciones de comprobación o verificación

Debemos considerar que una orden de visita o verificación trae aparejada la existencia de un acto inminente, que es la de iniciar un procedimiento de auditoría en el domicilio del gobernado para la revisión de documentos lo que acarrea consecuencias jurídicas tales como la imposición de multas, la determinación de créditos, etc.; ahora bien, la jurisprudencia ha resuelto que de consumarse la visita la inviolabilidad del domicilio y la secrecía de los documentos sujetos a la auditoría serán imposibles de reparar, por lo que el amparo resulta improcedente y debe sobreseerse; contrario sensu, si se ocurre al amparo previo a dicha consumación, es decir, antes del levantamiento de la primera acta de visita procede no sólo el juicio constitucional, sino la suspensión del acto reclamado para impedir la práctica de ese procedimiento de inspección; todo ello con el objetivo de mantener viva la

"El amparo para efectos en materia administrativa-fiscal y la garantía constitucional de administración de justicia pronta y expedita"

materia del amparo; de ahí que sostenemos la procedencia de la suspensión incluso de oficio en éstos casos con apoyo en lo dispuesto en el artículo 123, fracción II, de la Ley de Amparo.

Al respecto, conviene transcribir la tesis XXVIII/99, de la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, publicada en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, tomo X, noviembre de mil novecientos noventa y nueve, página cuatrocientos veintitrés, cuyo tenor literal es el siguiente:

"ORDEN DE VISITA. AMPARO IMPROCEDENTE POR TRATARSE DE UN ACTO CONSUMADO DE MANERA IRREPARABLE.

La orden de visita que tiene como fin el llevar a cabo una revisión de los documentos del visitado directamente en su domicilio es en sí la instrucción a los visitadores de verificar en el domicilio que se señale dentro de la propia orden, la situación jurídica del particular; de tal suerte que al iniciarse el procedimiento de verificación con el acta de visita, dicha orden se consume de manera irreparable, porque la inviolabilidad del domicilio del auditado, ya no será posible reparar. De ahí que el juicio de garantías, resulta improcedente y debe sobreseerse de conformidad con lo dispuesto por el precepto 73, fracción XVIII, último párrafo, de la Ley de Amparo, en relación con la fracción IX de la citada ley.

Amparo en revisión 1837/98. David Pedro Barrón. 17 de febrero de 1999. Cinco votos. Ponente: Olga Sánchez Cordero de García Villegas. Secretario: Miguel Ángel Cruz Hernández".

Por su parte, continuando con el tema de la visita de inspección, tenemos que en el caso de no tener en cuenta los planteamientos arriba expuestos, si ya fue iniciada la visita domiciliaria, no queda más que atender lo dispuesto en la jurisprudencia del Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación siguiente:

"Novena Época

Instancia: Pleno

Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta

Tomo: IV, Octubre de 1996

Tesis: P. CXXVI/96

Página: 182

VISITA DOMICILIARIA. AMPARO PROCEDENTE CON MOTIVO DE LA ÚLTIMA ACTA PARCIAL, CUANDO SE RECLAMA COMO PRIMER ACTO DE APLICACION DEL ARTICULO 46, FRACCION IV, DEL CODIGO FISCAL DE LA FEDERACION, SIN ESPERAR A QUE SE DICTE LA RESOLUCION DEFINITIVA EN EL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO.

El juicio de amparo es procedente contra una resolución dictada dentro del procedimiento administrativo, aun cuando no sea la definitiva, siempre que constituya el primer acto de aplicación de la ley en perjuicio del promovente y se reclame también ésta, pues surge así una excepción al principio de definitividad establecido por la fracción II, del artículo 114, de la Ley de Amparo, en virtud de la indivisibilidad que opera en el juicio de garantías contra una ley heteroaplicativa, que impide su examen desvinculándola del acto de aplicación que actualiza el perjuicio. En este supuesto se ubica la última acta parcial de visita domiciliaria de auditoria cuando se impugna como primer acto de aplicación del artículo 46, fracción IV, del Código Fiscal de la Federación, por lo que la quejosa, para ejercitar al respecto la acción de amparo, no tiene que esperar la culminación del procedimiento administrativo con el dictado de la resolución definitiva que le determine un crédito fiscal o le imponga una sanción.

Amparo en revisión 1979/93. La Carolina y Reforma, S.A. de C. V. 2 de septiembre de 1996. Unanimidad de diez votos. Ausente: Juan N. Silva Meza. Ponente: Genaro David Góngora Pimentel. Secretaria: Guadalupe Robles Denetro.

El Tribunal Pleno, en su sesión privada celebrada el diecisiete de octubre en curso, aprobó, con el número CXXVI/1996, la tesis que antecede; y determinó que la votación es idónea para integrar tesis de jurisprudencia, México, Distrito Federal, a diecisiete de octubre de mil novecientos noventa y seis."

"El amparo para efectos en materia administrativa-fiscal y la garantía constitucional de administración de justicia pronta y expedita"

Esta tesis se refiere en específico a actos tales como la imposición de sellos en cajas, el secuestro de documentos, entre otros que pueden presentarse dentro de la realización normal de una visita domiciliaria, aquí se aplica el principio relativo a que cualquier acto durante procedimiento que provoque un perjuicio material inmediato a las personas o a las cosas no reparable en la resolución administrativa que se dicte puede ser impugnabile en amparo indirecto, aplicándose analógicamente el artículo 114, fracción IV, de la propia ley relativa a los actos de tribunales pero ahora a cualquier otro procedimiento que en la explicación es el de verificación, comprobación, inspección o auditoría administrativa.

Por supuesto que si durante un procedimiento de auditoría se llegase a ocupar alguna ley a la cual el gobernado estime inconstitucional podrá promover el amparo contra el acto de aplicación y la ley en que se funde siguiendo la técnica tradicional del amparo contra leyes, de igual manera si se llega a reclamar un reglamento o un tratado internacional si fuere el caso

Por último, la fracción II, del artículo 114, de la Ley de Amparo, también se refiere a la procedencia del amparo indirecto a favor de personas extrañas al procedimiento o juicio administrativo-fiscal, como pueden ser la afectación del interés jurídico de terceros con motivo de un procedimiento administrativo de ejecución o cualquier otro procedimiento de naturaleza administrativa-fiscal diverso al de ejecución, incluyendo el de verificación.

III. La garantía constitucional de impartición de justicia pronta y expedita

"Dura lex, sed lex"

3.1 El artículo 17 constitucional

a) Subgarantías en la impartición de justicia

El artículo 17 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, contiene diversas garantías relativas a la seguridad jurídica de los gobernados, ello debido a que sus disposiciones -particularmente las contenidas en su segundo párrafo- rigen las actividades propias de todos los tribunales tanto locales como federales.

Actualmente el texto del relacionado artículo es el siguiente:

"Artículo 17. Ninguna persona podrá hacerse justicia por sí misma, ni ejercer violencia para reclamar su derecho.

Toda persona tiene derecho a que se le administre justicia por tribunales que estarán expeditos para impartirla en los plazos y términos que fijen las leyes, emitiendo sus resoluciones de manera pronta, completa e imparcial. Su servicio será gratuito, quedando, en consecuencia, prohibidas las costas judiciales.

Las leyes federales y locales establecerán los medios necesarios para que se garantice la independencia de los tribunales y la plena ejecución de sus resoluciones.

Nadie puede ser apisionado por deudas de carácter puramente civil."

"El amparo para efectos en materia administrativa-fiscal y la garantía constitucional de administración de justicia pronta y expedita"

Como puede observarse, prácticamente cada párrafo del artículo en comento consagra al menos una garantía individual de los gobernados, a las cuales denominaremos subgarantías, mismas pueden clasificarse de la manera que sigue:

Prohibición de ser apisionado por deudas de carácter puramente civil

Esta subgarantía reconoce que para que exista una sanción penal, *verbi gracia* la privación de la libertad, se requiere como presupuesto lógico la comisión de un delito, y por delito sólo debe entenderse el hecho reconocido como tal en la ley. En consecuencia, *"una deuda proveniente de un acto o relación jurídicos civiles en sí mismos, esto es, no estimados por la ley como delictuosos, no puede engendrar una sanción penal..."*⁷²

En la antigüedad era práctica reiterada considerar como hecho delictivo cualquier acto sin tomar en cuenta su naturaleza, lo que daba origen a múltiples incongruencias por parte de la autoridad; al reconocerse este principio que implícitamente comprende la necesidad de la tipificación del delito, surge el postulado conocido de *nullum delictum, nulla poena sine lege*, vinculado estrechamente con la subgarantía en comento.

Prohibición de hacerse justicia por propia mano

De acuerdo con el ministro Luis Bazdresch, ésta subgarantía *"da la seguridad de que las controversias serán resueltas por los tribunales y expresamente prohíbe las actividades de los particulares tendientes a que prevalezca su derecho frente al de otro, sin la intervención de los tribunales; nadie puede hacerse justicia por su propia mano, y por tanto todos los individuos deben*

⁷² Burgoa Orihuela, Ignacio: "Las garantías individuales"; 31ª ed.; Porrúa, México, 1999; pág. 635.

"El amparo para efectos en materia administrativa-fiscal y la garantía constitucional de administración de justicia pronta y expedita"

someter a la decisión de los tribunales la certeza, la efectividad y el alcance de sus derechos en conflicto, a fin de que el obligado sea compelido a cumplir por un órgano jurisdiccional, y no personalmente por su contrario."⁷³

Efectivamente, en el numeral en comento se hace referencia a la prohibición que tiene toda persona a hacerse justicia por sí misma, superando con ello -al menos a nivel de principio constitucional- la etapa de la *vindicta privata* vigente hasta el Medioevo. Para robustecer esta prohibición otorga a las personas el derecho acudir a los tribunales en demanda de "justicia" y en defensa de sus intereses a través de la aplicación del derecho.

Consideramos importante aclarar que no debe confundirse esta prohibición con la legítima defensa, pues mientras la primera trata de mantener el orden social imponiendo como medio de solución de controversias la aplicación de la legalidad por un órgano del Estado, la segunda consiste en una excluyente de responsabilidad penal.

Administración de justicia pronta y expedita

El derecho de comparecer ante tribunales por parte de cualquier persona implica la obligación correlativa del Estado de establecer órganos independientes creados especialmente para resolver controversias de índole jurídica; además de organizarlos y dotarlos de competencia para ello. Dichos órganos o tribunales tendrán la tarea de "impartir justicia" de manera pronta, completa, imparcial y gratuita.

Por justicia pronta debemos entender que sea lo más rápido posible atendiendo a la naturaleza del procedimiento, cumpliendo con los plazos legales, los cuales se suponen razonables; por completa se entiende que todas y cada una

⁷³ Bazdresch, Luis: "Garantías constitucionales, curso introductorio", 5ª ed.; Trillas, México, 2002; pág. 164.

"El amparo para efectos en materia administrativa-fiscal y la garantía constitucional de administración de justicia pronta y expedita"

de las pretensiones contenidas en el ocurso de demanda sean abarcadas en la resolución definitiva de manera específica; por imparcial lógicamente se atiende a la libertad del juez para dictar un fallo sin presiones para hacerlo en determinado sentido (aunque sea de sus superiores) así como a la igualdad de las partes sin importar su condición, aunque en ocasiones y correctamente se protege a núcleos más débiles, por ejemplo con la suplencia de la queja; por gratuita se atiende a la prohibición de costas judiciales a que más adelante haremos mención.

En resumen, la garantía en comento imposibilita a los órganos jurisdiccionales a retardar indefinidamente la administración de justicia -que a la postre constituye su razón de ser- obligándolos a cumplir con los plazos previstos en las leyes adjetivas aplicables. Desde ahora adelantamos que no es óbice para el cumplimiento de esta garantía "la excesiva carga de trabajo", "la dificultad del asunto planteado", o "la necesidad de satisfacer la estadística bajo la vigilancia y presión del visitador judicial".

"Así, la impartición de justicia por tribunales independientes y eficaces, esto es, por juzgadores autónomos frente a presiones o intereses de otras dependencias o funcionarios públicos, y a cuyos fallos habrá de darse cabal cumplimiento, deberá satisfacer las exigencias siguientes: ser rápida, porque los tribunales deben sustanciar y resolver los juicios de que conocen dentro de los plazos y términos legales, teniendo siempre presente, además, que justicia que no es pronta, no es justicia; debe ser completa, ya que los jueces deberán resolver todas las cuestiones planteadas en el proceso; ser imparcial, en la medida que los jueces deberán dictar resoluciones justas de las controversias procesales, sin inclinarse o favorecer indebidamente a alguna de las partes..."⁷⁴

Refiriéndose al incumplimiento de la garantía constitucional de administración de justicia pronta y expedita por parte de los órganos

⁷⁴ Rodríguez y Rodríguez, Jesús en "Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos comentada"; Colección Popular Ciudad de México, Serie Textos Jurídicos - Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM; México, 1990, pp. 74-75.

“El amparo para efectos en materia administrativa-fiscal y la garantía constitucional de administración de justicia pronta y expedita”

jurisdiccionales, el investigador Héctor Fix Fierro comenta: *“No obstante el principio constitucional, desafortunadamente la lentitud de los juicios y el consiguiente rezago (se inician en un periodo determinado más juicios de los que se pueden resolver) han sido una plaga constante de nuestros tribunales. Para dar solución a este grave problema, el Estado debe realizar una serie de cambios. No sólo se requiere la creación de un número suficiente de juzgados y tribunales, que se repartan de manera eficiente la carga de trabajo, sino que también es imprescindible simplificar y concentrar los procedimientos, por ejemplo, a través de la oralidad. La organización judicial también requiere funcionar de manera eficiente, utilizando los métodos y las técnicas más recientes (informática) y contando con un personal más capacitado. Los abogados y la preparación que reciben en las escuelas de Derecho influyen también grandemente en la calidad y la eficiencia de la administración de justicia.*

Todos estos cambios no se logran simplemente con la reforma a las leyes procesales, sino que requieren también una modificación de las conductas, de los hábitos de trabajo, de una cultura incluso. En nuestro país queda todavía mucho por hacer para dar cabal cumplimiento a los principios constitucionales, aunque en los últimos años se han hecho esfuerzos significativos”.⁷⁵

Coincidimos en parte con el autor en comentario, pues si bien es cierto que se requieren más tribunales y juzgados, mayor capacitación tanto del personal judicial como de los abogados, así como cambios culturales, consideramos que la simplificación de los procedimientos a través de la oralidad redundaría en una seria falta de seguridad jurídica en los mismos.

Asimismo, el acceso a informática tiene un freno enorme: la falta de recursos económicos, no desconocemos que existen juzgados en provincia que

⁷⁵ Fix Fierro, Héctor en “Derechos del pueblo mexicano. México a través de sus constituciones”; Enciclopedia Parlamentaria de México; Instituto de Investigaciones Legislativas de la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión - Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM; Volumen I, Tomo 3: artículos 12-23; Serie VI: 4ª ed.; Miguel Ángel Porrúa; México, 1994; pág. 562.

"El amparo para efectos en materia administrativa-fiscal y la garantía constitucional de administración de justicia pronta y expedita"

subsisten con los más elementales instrumentos como un escritorio y una máquina de escribir mecánica, sin personal suficiente, donde incluso el juez realiza al mismo tiempo las funciones de actuario o secretario; contempladas estas carencias no entendemos de dónde se pretende obtener los recursos necesarios para acceder a los beneficios de la informática o para la creación de nuevos tribunales. La anterior presidencia de la Corte a cargo del ministro Genaro Góngora Pimentel pretendía la asignación fija anual del 3% del producto interno bruto nacional como presupuesto fijo para el Poder Judicial de la Federación, con ello pretendía crear nuevos órganos jurisdiccionales en el interior de la República y seguir sosteniendo los privilegios con que cuentan los altos funcionarios judiciales de la Federación, pero dudamos que de ello se beneficiara también a los órganos jurisdiccionales carentes de los mínimos instrumentos de trabajo que les permitan "impartir justicia pronta y expedita".

Respecto de la capacitación de los funcionarios judiciales y de la preparación de los abogados postulantes, nos parece buena la propuesta, la primera se relaciona con la incipiente carrera judicial que igualmente conlleva un costo enorme y hasta el momento beneficios mínimos, pues basta una rápida lectura a algunos acuerdos emitidos por diversos órganos judiciales para advertir el escaso sino es que nulo criterio jurídico para decidir sobre la constitucionalidad de una ley o acto de autoridad. Por que hace a la preparación de un gran número de abogados postulantes esa es otra problemática relacionada tanto con la deficiente preparación que reciben por parte de algunas instituciones educativas, como con la falta de compromiso -no ya de vocación- que se debe tener para ejercer la abogacía.

Por último, es nuestro deber señalar que la garantía de justicia pronta y expedita en realidad continúa siendo una panacea inalcanzable pues ni es verdad que los tribunales estén expeditos para administrar justicia, ni lo hacen en los plazos y términos que fijan las leyes, ni sus resoluciones -en la mayoría de los

“El amparo para efectos en materia administrativa-fiscal y la garantía constitucional de administración de justicia pronta y expedita”

casos- son emitidas de manera pronta ni completa, y lo que es peor, en ocasiones ni siquiera con imparcialidad.

Gratuidad de la administración de justicia

En la actualidad ningún funcionario judicial puede cobrar remuneración alguna por concepto de honorarios, a las partes que intervienen en las controversias de que conoce, en otras palabras se prohíben las costas judiciales en nuestro país. En la antigüedad se acostumbraba que los jueces percibieran remuneraciones por la prestación de sus servicios, lo cual servía para desnaturalizar la administración de justicia mercantilizándola.

No desconocemos el hecho de que si bien la administración de justicia es gratuita, existen numerosos gastos que hacen casi imposible al particular la oportunidad de reclamar ante tribunales sus derechos, principalmente los honorarios de los imprescindibles abogados, debido a lo técnico y complejo de los procesos, otros gastos en que se incurren se refieren a la preparación y desahogo de pruebas, honorarios de peritos, copias, etc.

En materia civil y mercantil ha lugar a la condena en costas, en la cual se ordena a la parte vencida el pago de los gastos en que incurrió la vencedora durante el juicio y con motivo de éste; en las materias administrativa y fiscal no existe tal condena, de modo que cada parte es responsable por sus gastos.

Independencia de los tribunales y principio de imperio en sus fallos

El tercer párrafo del artículo 17 constitucional hace referencia a esta garantía que viene a legitimar la actuación de la estructura judicial existente.

“El amparo para efectos en materia administrativa-fiscal y la garantía constitucional de administración de justicia pronta y expedita”

Como ya analizamos el principio de división de poderes garantiza la independencia del Poder Judicial, y si bien los poderes Legislativo y Ejecutivo intervienen en la creación de las leyes orgánicas de los tribunales o en el nombramiento de los ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, no intervienen directamente en el sentido de los fallos emitidos por el órgano judicial.

Para el efecto de garantizar el pleno cumplimiento de sus resoluciones, los órganos jurisdiccionales están dotados de facultades de imperio o coacción; en materia civil se prevén procedimientos especiales de ejecución forzosa en caso de que una de las partes desatienda el sentido del fallo; tratándose de autoridades que ante una resolución que concede el amparo son omisas en su cumplimiento, realizan prácticas evasivas para evitar su cumplimiento o bien repiten el acto reclamado, el Poder Judicial está facultado para llegar incluso a destituirlos del cargo, con fundamento en los artículos 107, fracción XVI de la Constitución y 105, 107 y 108 de la ley de la materia.

Para reforzar lo anterior, los funcionarios judiciales cuentan con diversas prerrogativas en cuanto a su preparación y selección, designación, estabilidad o inamovilidad, adecuada remuneración y responsabilidad por sus actos, sea de naturaleza civil, penal o administrativa.

Selección y preparación de los funcionarios judiciales

Actualmente se prevé como mecanismo de preparación de funcionarios judiciales el Instituto de la Judicatura, dependiente del Consejo de la Judicatura Federal que se dedica a la investigación, preparación, capacitación y actualización de quienes laboran o pretenden hacerlo dentro del Poder Judicial de la Federación; con el fin de ascender dentro de la carrera judicial, el Instituto aplica exámenes de oposición a las personas que deseen ocupar dicho cargo.

"El amparo para efectos en materia administrativa-fiscal y la garantía constitucional de administración de justicia pronta y expedita"

Cabe mencionar que esta medida es aún incipiente y todavía se puede acceder a cargos judiciales por medio de padrinazgos o recomendaciones. Aunado a lo anterior cabría preguntarnos quién capacitó a los capacitadores, y bajo que criterios se seleccionan los altos mandos del Poder Judicial de la Federación, ya que dados los "frutos" que ofrecen en el ejercicio de sus funciones, todo parece indicar que el método de selección ha sido un completo fracaso. Son del dominio público las sorpresas a las que se ha llegado cuando resultan vencedores en los concursos de selección personas que nadie esperaba dada su notoria ignorancia, suma inexperiencia y falta de la mínima posibilidad de criterio jurídico; en cambio, personas de reconocida actuación en la judicatura han sido eliminados "inexplicablemente" por los "sabios" que los examinaron.

"Atiborrado de filosofía por culpa del afán que me devora, yo que ya me sabía dos gramos del vivir, nada sé ahora. De tanto detenerme a preguntar el camino a los sabios que pasaban, me quede sin llegar, cuando tantos imbéciles llegaban..."

Poema francés del dominio público

Designación de los funcionarios judiciales

Como ya mencionamos en el caso de los altos funcionarios del Poder Judicial, la designación es realizada en la mayoría de los casos por el titular del Poder Ejecutivo, con la aprobación de un órgano de representación popular (como es el Senado tratándose de los ministros de la Suprema Corte), eligiendo preferentemente a aquellas personas que hayan servido con eficiencia, capacidad y probidad en la impartición de justicia o que se hayan distinguido por su

"El amparo para efectos en materia administrativa-fiscal y la garantía constitucional de administración de justicia pronta y expedita"

honorabilidad, competencia y antecedentes profesionales en el ejercicio de la actividad jurídica.

Las autoridades judiciales inferiores suelen ser designados -sea por oposición o por cualquier circunstancia- por un órgano superior como lo es el Consejo de la Judicatura Federal quien tiene como atribución de acuerdo con el artículo 81, fracción VII, de la Ley Orgánica el Poder Judicial de la Federación, *"hacer el nombramiento de los magistrados de circuito y jueces de distrito, y resolver sobre su ratificación, adscripción y remoción"*.

Estabilidad en el cargo de los funcionarios judiciales

Es quizá el mejor instrumento para garantizar la independencia de los jueces, pues garantiza su inamovilidad del cargo, salvo por causas graves de responsabilidad.

Sólo los ministros de la Corte gozan del beneficio de la inamovilidad desde el inicio de sus funciones, mientras que los demás juzgadores la adquieren después de un plazo de prueba de seis años (artículos 106 y 108 de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación).

Actualmente la inamovilidad es una fantasía porque aún ratificados los jueces de distrito y magistrados circuito pueden ser removidos en cualquier tiempo por el Consejo de la Judicatura Federal, si estima que en el caso de que se trate concurre alguna de las causales previstas por la ley. Incluso los ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación no se encuentran exentos de la instauración de un juicio político a fin de retirarles la investidura que la nación les atribuyó para luego ser destituidos y consignados ante la autoridad penal por delitos cometidos en el ejercicio de sus funciones.

Adecuada remuneración de los funcionarios judiciales

Este instrumento garantiza tanto la independencia de los juzgadores como su imparcialidad, pues en principio se supone que con una remuneración adecuada se abate la corrupción, además de incentivar la carrera judicial especializándose cada vez más.

El artículo 94, párrafo noveno, de la Constitución indica que: *"La remuneración que perciban por sus servicios los ministros de la Suprema Corte, los magistrados de circuito, los jueces de distrito y los consejeros de la Judicatura Federal, así como los magistrados electorales, no podrá ser disminuida durante su encargo."*

b) Obligaciones constitucionales y legales del Poder Judicial de la Federación en la tramitación y resolución de los juicios de amparo

Obligaciones constitucionales

Artículo 17

Al inicio del presente capítulo analizamos minuciosamente las garantías contenidas en éste artículo constitucional que a la postre rige de manera específica las actuaciones del Poder Judicial, motivo por el cual sólo resumiremos que éste precepto vincula a los funcionarios judiciales al cumplimiento de las obligaciones siguientes:

- o Toda persona tiene derecho a que se le administre justicia por tribunales creados expresamente por el Estado para resolver sus controversias;

“El amparo para efectos en materia administrativa-fiscal y la garantía constitucional de administración de justicia pronta y expedita”

- o “Los tribunales estarán expeditos para administrar justicia”; el término expedito se refiere de acuerdo con el Diccionario de la Real Academia Española a estar *“libre de todo estorbo, pronto a obrar”*.
- o La justicia se impartirá en los plazos y términos que fijen las leyes, omitiendo toda práctica dilatoria que impida cumplir con tal mandato en perjuicio de quienes ocurren ante ellos;
- o Las resoluciones de los tribunales serán prontas, completas e imparciales;
- o El servicio de los tribunales será gratuito, quedando, en consecuencia, prohibidas las costas judiciales;
- o Los tribunales serán independientes, ello lo garantizarán los mecanismos previstos por las leyes federales y locales;
- o Los tribunales gozarán de la plena ejecución de sus resoluciones; y
- o Nadie puede ser apisionado por deudas de carácter puramente civil.

Artículo 103

El artículo 103, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, establece que los Tribunales de la Federación serán competentes para resolver toda controversia que se suscite:

- o Por leyes o actos de la autoridad que violen las garantías individuales;

"El amparo para efectos en materia administrativa-fiscal y la garantía constitucional de administración de justicia pronta y expedita"

- o Por leyes o actos de la autoridad federal que vulneren o restrinjan la soberanía de los Estados o la esfera de competencia del Distrito Federal, y
- o Por leyes o actos de las autoridades de los Estados o del Distrito Federal que invadan la esfera de competencia de la autoridad federal.

Artículo 107

La importancia de éste artículo radica en que prevé a nivel constitucional principios básicos que rigen el juicio de garantías (ya analizados en puntos anteriores) y nos brinda sucintamente los lineamientos procedimentales a que se sujeta el proceso constitucional, a saber:

- o Regula *lato sensu* la procedencia tanto del amparo directo como del indirecto;
- o Prevé el recurso de revisión contra las sentencias pronunciadas en un proceso de amparo en vía indirecta y su procedencia excepcional en la directa;
- o Dispone la institución de la suspensión del acto reclamado;
- o Regula el procedimiento a seguirse por la Suprema Corte de Justicia de la Nación para resolver las contradicciones de tesis entre Tribunales Colegiados de Circuito o entre las Salas de la Corte;
- o Prevé la caducidad de la instancia;

"El amparo para efectos en materia administrativa-fiscal y la garantía constitucional de administración de justicia pronta y expedita"

- o En su carácter de representante de la sociedad, reconoce como parte en todos los juicios de amparo al Ministerio Público Federal, aunque en la práctica su intervención sea muy discutible;
- o Previene los procedimientos a seguirse en caso de que las responsables no suspendieran el acto reclamado; o en su momento lo repitieran desacatando lo dispuesto en una sentencia de amparo o bien eludieran su cumplimiento o la incumplieran totalmente;
- o También se prevé el cumplimiento sucesivo de la sentencia que otorga la protección constitucional.

Obligaciones legales

Sin duda alguna la principal obligación de las autoridades judiciales es la de cumplir con los plazos y términos legales para resolver los asuntos de que conocen. Al respecto debemos recordar que específicamente el juicio de garantías es ante todo un proceso sumario. Lo anterior se advierte del estudio de los términos dispuestos en la ley relativa.

Así tenemos que la tramitación de un amparo indirecto cumpliendo con los plazos legales debiera durar aproximadamente lo siguiente:

La tramitación del cuaderno principal debe realizarse satisfaciendo los plazos siguientes:

- o A partir de la presentación de la demanda, el Juez de Distrito tiene veinticuatro horas para resolver sobre la admisión de la misma.

"El amparo para efectos en materia administrativa-fiscal y la garantía constitucional de administración de justicia pronta y expedita"

- o Si la demanda fuese oscura o irregular se sumarán **tres días** más para que se aclare.
- o A partir de la admisión de la demanda, las autoridades señaladas como responsables en el curso de demanda tienen **cinco días** para rendir su informe justificado; si la importancia del asunto lo ameritara se darán otros **cinco días** más para rendir dicho informe.
- o Una vez rendidos los informes con justificación, la audiencia constitucional -donde deberá resolverse el juicio- deberá llevarse a cabo por lo menos respetando el plazo de los **ocho días** siguientes; debemos recordar que dentro de dicho plazo se encuentran los **siete días** previstos para preparar las pruebas testimonial, pericial y de inspección ocular -en realidad son cinco días sin contar el día de su ofrecimiento ni el de la audiencia constitucional-).

Al mismo tiempo y atendiendo al principio de celeridad que lo rige, el incidente de suspensión tramitado por cuerda separada cumplirá con los plazos siguientes:

- o A partir de la admisión de la demanda y la orden del Juez de que se abra el cuaderno incidental, las autoridades responsables tendrán **veinticuatro horas** para rendir su informe previo.
- o Vencido el plazo a que se refiere el punto anterior, con informes o sin ellos, el Juez debe celebrar la audiencia incidental dentro de las **setenta y dos horas** siguientes.

"El amparo para efectos en materia administrativa-fiscal y la garantía constitucional de administración de justicia pronta y expedita"

Hasta aquí, un juicio de garantías indirecto, sin incidentes ni contratiempos se deberá resolver en un total de aproximadamente **treinta días hábiles**, contados a partir del auto que admita la demanda. Por su parte, el incidente de suspensión se ha de resolver en un término de **noventa y seis horas**, es decir, cuatro días.

Para el caso de que se interponga el recurso de revisión, a los plazos señalados anteriormente se sumarán los siguientes:

- o El plazo para la interposición del recurso será de **diez días** a partir de que surte efectos la notificación de la resolución recurrida.
- o En caso de que al escrito de agravios no se le anexaran copias suficientes o fuera oscuro e irregular se requerirá al recurrente para que subsane su omisión en un plazo de **tres días**.
- o Al admitir el recurso, se emplazará a las partes para que manifiesten lo que a su derecho convenga, sin que esto obligue al tribunal revisor a tomar en consideración lo que aleguen las partes distintas al recurrente, salvo el caso en que hubieren promovido revisión adhesiva, supuesto en el que existirá obligación de examinar todos los agravios planteados en el orden técnico previsto en el artículo 91, de la ley de la materia.
- o Admitido el recurso, la autoridad responsable cuenta con **veinticuatro horas** para remitir el expediente original (cuaderno principal o en su caso el incidental) y el escrito que contiene el recurso al órgano revisor competente ya sea el Tribunal Colegiado de Circuito o la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

"El amparo para efectos en materia administrativa-fiscal y la garantía constitucional de administración de justicia pronta y expedita"

- o Recibido el recurso por el Presidente del órgano revisor, tiene **cinco días** para turnar el recurso y su expediente al Magistrado designado como relator.

- o Recibido el recurso y su expediente por el Magistrado relator debe elaborar su proyecto de resolución para que dentro de los quince días siguientes se resuelva dicho proyecto. Aprobado el proyecto, se adicionan **cinco días** más para que pase a firma y sea sentencia plena. Conviene precisar aquí que los tribunales manejan la práctica del "engrose" que no es otra cosa sino adicionar o modificar el proyecto a la opinión de la mayoría que votó para que recoja el criterio que judicialmente debe prevalecer en el caso concreto, pues bien el "engrose" no puede demorarse más de los cinco días que la ley establece para elevarse a cosa juzgada.

- o Si el proyecto no fue aprobado, se turnará el recurso a otro Magistrado de la mayoría para que realice un nuevo proyecto dentro de los quince días siguientes.

Como observamos la tramitación del recurso de revisión cumpliendo con los plazos legalmente establecidos debería tardar entre **treinta y seis y cincuenta días hábiles** aproximadamente.

Por su parte el más dispar en sus términos es el recurso de queja, que de manera sencilla dispone que para su interposición se tienen los términos siguientes:

- o En cualquier tiempo antes de que se falle el juicio en lo principal tratándose de lo dispuesto en las fracciones II y III, del artículo 95, de la Ley de Amparo:

"El amparo para efectos en materia administrativa-fiscal y la garantía constitucional de administración de justicia pronta y expedita"

"Artículo 95. El recurso de queja es procedente:

...

II. Contra las autoridades responsables, en los casos a que se refiere el artículo 107, fracción VII de la Constitución Federal, por exceso o defecto en la ejecución del auto en que se haya concedido al quejoso la suspensión provisional o definitiva del acto reclamado;

III. Contra las mismas autoridades, por falta de cumplimiento del auto en que se haya concedido al quejoso su libertad bajo caución conforme al artículo 136 de esta ley;

..."

- o **Cinco días** tratándose de los casos previstos en las fracciones I, V, VI, VII, VIII y X, del propio artículo 95.

"Artículo 95. El recurso de queja es procedente:

I. Contra los autos dictados por los jueces de Distrito o por el superior del tribunal a quien se impute la violación reclamada, en que admitan demandas notoriamente improcedentes;

...

V. Contra las resoluciones que dicten los jueces de Distrito, el Tribunal que conozca o haya conocido del juicio conforme al artículo 37, o los Tribunales Colegiados de Circuito en los casos a que se refiere la fracción IX del artículo 107 de la Constitución Federal, respecto de las quejas interpuestas ante ellos conforme al artículo 98;

VI. Contra las resoluciones que dicten los jueces de Distrito, o el superior del tribunal a quien se impute la violación en los casos a que se refiere el artículo 37 de esta ley, durante la tramitación del juicio de amparo o del incidente de suspensión, que no admitan expresamente el recurso de revisión conforme al artículo 83 y que, por su naturaleza trascendental y grave, puedan causar daño o perjuicio a alguna de las partes, no reparable en la sentencia definitiva;

"El amparo para efectos en materia administrativa-fiscal y la garantía constitucional de administración de justicia pronta y expedita"

o contra las que se dicten después de fallado el juicio en primera instancia, cuando no sean reparables por las mismas autoridades o por la Suprema Corte de Justicia con arreglo a la ley;

VII. Contra las resoluciones definitivas que se dicten en el incidente de reclamación de daños y perjuicios a que se refiere el artículo 129 de esta ley, siempre que el importe de aquéllas exceda de treinta días de salario.

VIII. Contra las autoridades responsables, con relación a los juicios de amparo de la competencia de los Tribunales Colegiados de Circuito, en amparo directo, cuando no provean sobre la suspensión dentro del término legal o concedan o nieguen ésta; cuando rehúsen la admisión de fianzas o contrafianzas; cuando admitan las que no reúnan los requisitos legales o que puedan resultar insuficientes; cuando nieguen al quejoso su libertad caucional en el caso a que se refiere el artículo 172 de esta ley, o cuando las resoluciones que dicten las autoridades sobre la misma materia, causen daños o perjuicios notorios a alguno de los interesados;

...

X. Contra las resoluciones que se dicten en el incidente de cumplimiento sustituto de las sentencias de amparo a que se refiere el artículo 105 de este ordenamiento, así como contra la determinación sobre la caducidad en el procedimiento tendiente al cumplimiento de las sentencias de amparo a que se refiere el segundo párrafo del artículo 113, y

...".

- o **Un año para las hipótesis de las fracciones IV y IX del mismo artículo 95.**

"Artículo 95. El recurso de queja es procedente:

...

IV. Contra las mismas autoridades, por exceso o defecto en la ejecución de la sentencia dictada en los casos a que se

"El amparo para efectos en materia administrativa-fiscal y la garantía constitucional de administración de justicia pronta y expedita"

refiere el artículo 107, fracciones VII y IX, de la Constitución Federal, en que se haya concedido al quejoso el amparo;

...

IX. Contra actos de las autoridades responsables, en los casos de la competencia de los Tribunales Colegiados de Circuito, en amparo directo, por exceso o defecto en la ejecución de la sentencia en que se haya concedido el amparo al quejoso;

...".

- o El último plazo previsto en el artículo 95, es el de **veinticuatro horas** a partir de que surta efectos la notificación de la resolución recurrida de conformidad con la fracción XI, que textualmente dispone:

"Artículo 95. El recurso de queja es procedente:

...

XI. Contra las resoluciones de un juez de Distrito o del superior del Tribunal responsable, en su caso, en que concedan o nieguen la suspensión provisional."

- o Presentado y admitido el recurso de queja, se brinda a las responsables un plazo de **tres días** para rendir su informe justificado.
- o Transcurrido el término señalado en el punto anterior se dará vista al Ministerio Público Federal dentro de un plazo de **tres días**, y dentro de los **tres días** siguientes se dictará la resolución que proceda.
- o Por último, el órgano revisor cuenta con diferentes plazos para resolver el recurso, a saber:

“El amparo para efectos en materia administrativa-fiscal y la garantía constitucional de administración de justicia pronta y expedita”

- ❖ **Diez días** tratándose del recurso promovido con fundamento en las fracciones I a X, del artículo 95 ya analizado.

- ❖ **Veinticuatro horas** tratándose de la hipótesis de procedencia contenida en la fracción XI, del artículo en comento.

Para el caso del recurso de reclamación, los plazos son más simples pues se cuenta con:

- o **Tres días** para interponer el recurso a partir de que surte efectos la notificación de la resolución impugnada; recordemos que de conformidad con el primer párrafo del artículo 103, de la Ley de Amparo, *“El recurso de reclamación es procedente contra los acuerdos de trámite dictados por el presidente de la Suprema Corte de Justicia o por los presidentes de sus Salas o de los Tribunales Colegiados de Circuito.”*

- o Posteriormente se cuenta con **quince días** para resolver dicho recurso a partir de su admisión.

Para la tramitación de un amparo directo, los plazos serán los siguientes:

- o Llegado el escrito de demanda al Tribunal Colegiado de Circuito, su Presidente tiene un **plazo de cinco días** para turnar el expediente al Magistrado relator.

- o Si la demanda fuera mandada aclarar se tendrán **cinco días** para subsanar los errores u omisiones cometidos.

“El amparo para efectos en materia administrativa-fiscal y la garantía constitucional de administración de justicia pronta y expedita”

- o Aclarada la demanda o admitida en todos sus términos, el Magistrado relator deberá elaborar su proyecto de resolución, mismo que se deberá presentar para su discusión y aprobación dentro de un plazo de quince días.
- o Aprobado el proyecto inicial, se tendrán cinco días más para su firma, o en su defecto
- o Se tendrán quince días para redactar una nueva sentencia por parte de uno de los Magistrados de la mayoría en caso de que no se aprobara el proyecto inicial.

Como vemos, la tramitación de un amparo directo tendría una duración de veinticinco a cuarenta días hábiles.

Para el caso de que la Suprema Corte de Justicia de la Nación ejerciera su facultad de atracción los plazos variarían y quedarían como sigue:

- o El Tribunal Colegiado cuenta con quince días para remitir el expediente y treinta más si dicha facultad la ejerce a petición del Procurador General de la República o del mismo Tribunal Colegiado, para el efecto de que determine sobre si ejerce o no dicha facultad.
- o A lo anterior se suman diez días como plazo para designar al Ministro relator, el cual tendrá a su vez de treinta a sesenta días para formular el proyecto de sentencia, dependiendo de la dificultad y volumen del asunto.
- o Posteriormente se fija fecha para su discusión y resolución dentro de los diez días siguientes a la distribución del proyecto del Ministro relator; la

"El amparo para efectos en materia administrativa-fiscal y la garantía constitucional de administración de justicia pronta y expedita"

discusión y aprobación del proyecto puede aplazarse hasta por **sesenta días** más por una sola ocasión.

- o Por último si se aprueba el proyecto se conceden **cinco días** más para que la ejecutoria se firme por el Presidente, el ponente y el secretario.

- o Si no se aprueba existen dos hipótesis: a) que el ponente acepte las adiciones o reformas planteadas o si no acepta, b) se designará a un ministro de la mayoría para el efecto de que se formule un nuevo proyecto en ese sentido, mismo que deberá ser firmado por todos los ministros presentes en un plazo de **15 días**.

Para este caso específico en que la Suprema Corte de Justicia de la Nación ejerce su facultad de atracción, la tramitación del amparo directo -en el supuesto de que se cumpla con los plazos legales- durará entre **setenta y doscientos días hábiles** aproximadamente.

Otros plazos importantes en materia de amparo son los siguientes:

- o **Veinticuatro horas** para cumplir o estar en vías de cumplimiento respecto de la resolución de amparo, a partir de que surta efectos su legal notificación; de lo contrario, se procede de conformidad con los artículos 105 y 107 de la Ley de Amparo requiriéndose inmediatamente al superior jerárquico de la autoridad omisa.

- o **Cinco días** para solicitar el envío del expediente a la Suprema Corte de Justicia de la Nación para los efectos de los artículos 105 y 107 de la ley relativa.

"El amparo para efectos en materia administrativa-fiscal y la garantía constitucional de administración de justicia pronta y expedita"

- o **Cinco días** para denunciar la repetición del acto de conformidad con el artículo 108 de la ley de la materia y en su caso, **quince días** para resolver sobre ello; en caso de ser cierta la denuncia inmediatamente se enviará el expediente a la Suprema Corte de Justicia de la Nación o en su defecto se tendrán cinco días para solicitar su envío.

Después de analizar brevemente los términos precisados, conviene preguntarnos si en verdad es prudente que la Ley de Amparo mantenga lo insostenible o de una vez por todas sea reformada adecuando los términos a la realidad que se vive en los tribunales.

3.2 La imposible impartición de justicia

a) Cuestiones axiológicas

Dentro de la Filosofía del Derecho existe una disciplina dedicada al estudio de los valores que justifican, dan sentido y constituyen la teleología de la ciencia jurídica, tal disciplina se conoce como Axiología Jurídica.

"La axiología jurídica que también se llama deontológica y, en términos de José Ortega y Gasset estimativa, tiene por objeto indagar el valor de lo jurídico. En la axiología se investiga ¿qué vale el derecho?, ¿qué valor le da justificación y sentido, qué persigue, qué significación tiene lo jurídico?"

...

La axiología jurídica investiga qué valor persigue o tiene el Derecho. En la Axiología se apuntarán tesis tales como la de considerar que el valor del Derecho

"El amparo para efectos en materia administrativa-fiscal y la garantía constitucional de administración de justicia pronta y expedita"

*está en la justicia, otros en el de la seguridad, otros en la paz, otros sustentando que el fin jurídico es el orden, etc..."*⁷⁶

En nuestra opinión el fin último que pretende alcanzar el Derecho es la aspiración a la justicia, en tanto que sus fines mediatos se relacionan con el establecimiento y garantía de la seguridad, el orden y la paz sociales.

Respecto de éste fin último del derecho, debemos precisar que el valor justicia no ha podido ser definido en términos absolutos hasta el momento, así por ejemplo, los presocráticos prefirieron limitar la referencia del término a una virtud en particular, distinguiendo por ejemplo, entre justicia y equidad o entre justicia y caridad.

Para Platón, en la República la justicia regula y equilibra las demás virtudes. Sus funciones son lograr la armonía y mantener el equilibrio. La justicia resulta cuando cada elemento en la sociedad hace la tarea apropiada. Esta postura serviría para exaltar la justicia y atenuar la ley formal.⁷⁷

Según Aristóteles, la justicia como virtud moral, consiste esencialmente en dos cosas: en la obediencia a las leyes, ajustando a ellas la conducta del ciudadano y en la relación a los demás individuos considerados como ciudadanos iguales y libres; en este segundo caso la justicia tiene por medio la igualdad.

De conformidad con el pensamiento del Estagirita, las leyes ordenan acciones justas y buenas, conformes a todas las virtudes, de este modo *"dado que al trasgresor de la ley lo hemos visto como injusto y al observante de la ley como justo, es claro que todas las cosas legales son de algún modo justas. Los actos definidos por la legislación son legales, y de cada uno de ellos decimos que es justo. Ahora bien, las leyes se promulgan en todas las materias mirando ya al*

⁷⁶ Senior González, Alberto F.; "Un curso de Filosofía del Derecho", México, 2000, pp. 14 - 16.

⁷⁷ Cfr. Platón; "Diálogos", "La República o de lo justo y lo injusto", 25ª ed.; Porrúa, México, 1998.

"El amparo para efectos en materia administrativa-fiscal y la garantía constitucional de administración de justicia pronta y expedita"

*interés de todos en común, ya al interés de los mejores o de los principales, sea por el linaje, sea por algún otro título semejante"*⁷⁸. Para el autor en cita, ello es así debido a que las leyes prescriben actos de valor, prudencia, templanza, etc., y prohíben vicios contrarios, desde ésta perspectiva, la justicia es una virtud entera y perfecta pues comprende de alguno que otro modo a las demás virtudes amén de que produce y protege la felicidad dentro de la comunidad política.

Aristóteles distingue diversas clases de justicia:

- a) Justicia general: Es la conducta realizada conforme a la ley moral. Esta tiene como objeto el bien común. Aquí se advierte una relación de ciudadano-ciudad.
- b) Justicia particular: Esta justicia tiene como objeto el reparto, la distribución, "dar a cada uno lo suyo"; se divide en:
 - o Justicia conmutativa o correctiva: Rige el intercambio de cosas entre personas; tiene como objeto el valor de la cosa y no permite que persona alguna obtenga utilidad en perjuicio de otra.
 - o Justicia distributiva: Tiene como objeto el reparto de bienes, honores, cargos públicos, realizados por el Estado hacia los ciudadanos.

Aristóteles propone que entre la justicia y la equidad debe preferirse ésta última por tratarse de la justicia aplicada al caso concreto, la equidad corrige el marco rígido de la ley adecuándolo al asunto particular, pues a menudo la ley falla por su universalidad.

⁷⁸ Aristóteles, "Ética Nicomaquea, Política"; 13ª ed.; Porrúa, México, 1993, pág. 59.

"El amparo para efectos en materia administrativa-fiscal y la garantía constitucional de administración de justicia pronta y expedita"

Para Ulpiano y los demás juristas romanos, *"Iustitia est constans et perpetua voluntas ius suum cuique tribuendi"* -justicia es la voluntad constante y perpetua de dar a cada quien lo suyo- (D.1.1.10)⁷⁹; de esta definición derivamos que lo que a cada uno corresponde debe estar establecido previamente en ley, pues de lo contrario se actualiza la crítica kelseniana en el sentido de que la definición es tautológica por no expresar claramente lo que le corresponde a cada persona.

Santo Tomás hace suya la fórmula de Ulpiano; ya que en esta caracterización se entrecruzan los rasgos que debe poseer un acto justo para que sea virtuoso: en lo constante y perpetuo se señala la firmeza que debe poseer el acto justo, porque implica el propósito de obrar rectamente siempre y en toda circunstancia.

Siguiendo a los escolásticos, el derecho es el objeto de la justicia y si consideramos a ésta como virtud moral, el ordenamiento jurídico se integra, en la concepción del derecho natural clásico, en el propio orden moral, formando parte de éste.

De acuerdo con lo expuesto existiría algún tipo de diferenciación entre moral y derecho, pero nunca una disidencia total y terminante, como lo sostienen los filósofos contemporáneos de orientación racionalista-positivista.

Para Hobbes la justicia consiste en el mantenimiento de los pactos y, por lo tanto, donde no hay un Estado o sea un poder coercitivo que asegure la observancia de pactos válidos aquella no existe.⁸⁰

Kant regresa a la definición romana y aclara que *"si esa fórmula se redujera en dar a cada quien lo suyo, diría algo absurdo ya que a cada uno no se le puede*

⁷⁹ Bravo González, Agustín y Beatriz Bravo Valdés; "Derecho Romano; Primer curso"; 16ª ed.; Porrúa; México, 1999; pág. 23.

⁸⁰ Cfr. Hobbes, Thomas; "Leviatán"; Publicaciones Cruz O. S.A.; México, 1999.

"El amparo para efectos en materia administrativa-fiscal y la garantía constitucional de administración de justicia pronta y expedita"

dar lo que ya tiene. Para tener sentido debe ser expresada así: entra en una sociedad tal que a cada uno pueda serle asegurado lo suyo contra toda cosa".⁸¹

Por su parte, Marx y Engels no dejaron un lugar para la "justicia" en sus análisis de relaciones económicas y como Bentham, ellos ridiculizaron el término, considerándolo como una "máscara" que permite la explotación y la hipocresía capitalista.

De éste modo los comunistas atribuyen la injusticia en la sociedad al individualismo desenfrenado, el cual es el responsable de la existencia de la injusticia social y de la degradación de las masas. Por lo tanto ellos concluyeron que el fracaso del individualismo exige adoptar el único sistema alternativo: el comunismo; incluso sostienen que el comunismo ha venido al mundo debido a la injusticia. Por el contrario, en la actualidad podemos afirmar que el socialismo, al negar la existencia del individuo, nunca logró establecer ni justicia, ni la igualdad de derechos ni libertad.

Para concluir ésta breve referencia respecto de las diversas interpretaciones que a través de la historia se ha dado a la voz 'justicia', nos referiremos a la opinión del autor austriaco Hans Kelsen para quien la justicia significa de manera genérica *"el mantenimiento de un orden positivo mediante su concienzuda aplicación"*⁸².

b) El criterio judicial

Hasta ahora, hemos repasado el carácter sumario del juicio de garantías, y en puntos anteriores las múltiples obligaciones y presiones a que están sujetos los

⁸¹ Abbagnano, Nicola; "Diccionario de Filosofía"; 2ª ed.; FCE; México, 1996; pág. 714.

⁸² Íbidem.

“El amparo para efectos en materia administrativa-fiscal y la garantía constitucional de administración de justicia pronta y expedita”

funcionarios judiciales así como diversos criterios filosóficos en torno a la justicia como valor.

Antes de iniciar nuestra exposición sobre el criterio que se ha seguido por parte de los integrantes del Poder Judicial respecto de cómo debe realizarse la impartición de justicia, específicamente en materia de amparo, debemos recordar una cosa:

Ya sabemos que para los funcionarios judiciales resulta extremadamente difícil cumplir con el cúmulo de asuntos que tienen asignados para resolverlos y que en ocasiones lo sumamente complicado y técnico de algunos casos demoran aún más la impartición de legalidad que les corresponde.

Aunado a lo anterior debe considerarse la constante presión por no caer en ninguna de las causas de responsabilidad tanto civil, como penal y administrativa, cuyas hipótesis rayan en muchas ocasiones en lo subjetivo.

Peor aún resulta el temor fundado de que a falta de “protectores” se pueda caer en manos del Consejo de la Judicatura Federal, cuya función principal dada su integración, es la de hostilizar a jueces y magistrados que no cumplen con la estadística de asuntos fallados, es decir, dicho órgano se preocupa más por la cantidad que por la calidad de las resoluciones; es por ello principalmente por lo que se diseñó el “amparo para efectos”, del cual hablaremos en el siguiente capítulo, pues los jueces y magistrados prefieren encontrar cualquier violación al procedimiento para ordenar reponerlo y anotarse con ello otra palomita en su estadística ante el Consejo, y ni se diga cuando prefieren inventar causas de improcedencia para no resolver el fondo de un asunto.

Acorde a lo anterior consideramos que es hora de cambiar la integración del Consejo de la Judicatura por representantes elegidos de entre los Jueces de Distrito, Magistrados de los Colegiados o Unitarios de Circuito con mayor

“El amparo para efectos en materia administrativa-fiscal y la garantía constitucional de administración de justicia pronta y expedita”

reconocimiento y capacidad profesional y académica, para que así se asegure la imparcialidad de un órgano que a la postre puede destituir o inhabilitar a un funcionario judicial; porque salvo alguna honrosa excepción de reciente ingreso a ese órgano administrativo la actuación de los demás consejeros ha dejado mucho que desear, según la opinión pública y notoria que no requiere prueba adicional.

Por lo que respecta al valor justicia, parece obvio que si se trata de un valor, de algo totalmente subjetivo y cambiante de acuerdo con la sociedad y época en la que se nombra, no podemos exigirles a nuestros juzgadores que hagan suya la labor de administrar justicia, antes bien tenemos que conformarnos con que impartan la legalidad vigente en el momento y lugar históricos determinados, pues se supone que dichas normas jurídicas si bien no contienen ni objetivan el valor justicia, si tienden a ella. Al respecto se debe tomar en cuenta lo dispuesto en el artículo 14 constitucional, cuyo cuarto párrafo dispone que *“En los juicios del orden civil, la sentencia definitiva deberá ser conforme a la letra o a la interpretación jurídica de la ley y a falta de ésta se fundará en los principios generales del derecho.”*; debemos recordar que el constituyente se refiere por juicios del orden civil *-lato sensu-* a todos aquellos que no son penales.

Existen autores que se pronuncian por que la función jurisdiccional no se vea rebasada por el deseo del juzgador de enmendar los errores del legislador al elaborar una norma general en vez de atenerse a su mandato, es decir, que al juez no le queda otra opción que aplicar la ley al caso concreto, sin analizar sobre su apego irrestricto a la justicia, maximizando los fines de seguridad y certeza que deben existir en el orden jurídico; asimismo, existen quienes se pronuncian por una sensibilización del juez al grado de repugnar aquella norma considerada injusta e incluso renunciar a su cargo antes de tener que aplicarla, aquí prevalece la justicia por sobre la seguridad y la certeza. Lo cierto es que *“ante la antinomia entre justicia y seguridad, el jurista debe tener en cuenta para saber qué decisión tomar, tres*

"El amparo para efectos en materia administrativa-fiscal y la garantía constitucional de administración de justicia pronta y expedita"

cosas principalmente: necesidad de sociedad, urgencia del derecho positivo y su función social".⁸³

De acuerdo con el maestro Juventino V. Castro, "Ningún jurista, ni el más apegado a un actuar solamente dentro y para el derecho positivo; ningún interprete jurídico, ni el más exegético, puede evadir el tener que pronunciarse sobre cómo debe entenderse y aplicarse la justicia o lo justo en relación con la interpretación de las normas jurídicas positivas. Me pregunto -para estar a lo legalmente establecido-, cómo esas personas que tienen la obligación de aplicar la ley, cuando tengan por ejemplo, la obligación de utilizar -y vuelvo a ejemplificar-, la fracción IV del artículo 215 del Código Penal en materia federal, que considera abuso de autoridad aquel caso en que una autoridad encargada de administrar justicia 'se niegue injustificadamente a despachar un negocio pendiente ante él'. Tampoco me explicarla cómo, en materia civil, un juez que ignora los más profundos conceptos de justicia pudiera explicar -exegéticamente-, el artículo 2395 del Código Civil del D. F., que precisa el interés legal en esa materia (9%), aunque permitiendo un interés convencional fijado libremente por los contratantes, afirmando a continuación: 'pero cuando el interés sea tan desproporcionado que haga fundadamente creer que se ha abusado del apuro pecuniario, de la inexperiencia o de la ignorancia del deudor, a petición de éste el juez teniendo en cuenta las circunstancias del caso, podrá reducir equitativamente el interés hasta el tipo legal'.

"Jurista sin un concepto -profundo- de lo justo y de lo injusto, de lo equitativo y de lo inequitativo de una norma jurídica, tendría dificultades para aplicar este tipo de disposiciones, que no sólo permiten reducir un interés pactado por las partes (pacta sunt servanda), sino que obligan a los jueces a actuar en tal forma, a riesgo de no cumplir con su deber legal. Ello solamente se puede hacer en justicia".⁸⁴

⁸³ Cfr. De Pina, Rafael, citado por Juventino V. Castro en "La Suprema Corte de Justicia ante la ley injusta. Un fallo histórico respecto al llamado 'anatocismo'", 3ª ed.; Porrúa; México, 1999; pp. 126-127.

⁸⁴ Castro, Juventino V.; "La Suprema Corte de Justicia ante la ley injusta. Un fallo histórico respecto al llamado 'anatocismo'", pp. 126-127.

"El amparo para efectos en materia administrativa-fiscal y la garantía constitucional de administración de justicia pronta y expedita"

Es por todo lo anterior por lo que el maestro en cita afirma que todo órgano jurisdiccional debe *"tener un concepto de lo justo y lo injusto, no sólo al interpretar la ley... sino para apreciar axiológicamente la ley misma, fuera de disposiciones legales que se supone le restringen esa facultad, pero no por manifestación expresa de la Constitución o de un reglamento, sino por supuesta inexistencia de una atribución concreta que se refiera al tema."*⁸⁵

Todas las opiniones en cita son respetables, pero a modo de conclusión nosotros coincidimos íntegramente con el criterio del maestro Roberto Terrazas Salgado quien nos aclara que *"En cuanto a la justicia es imperante destruir un mito, ya que los tribunales en México no pueden ni podrán "impartir justicia"; pues ésta como valor subjetivo cae en el terreno axiológico, que poco ayuda para resolver los juicios. En efecto, lo que para unos es justo, para otros resulta injusto dependiendo de múltiples factores que sería imposible de resaltar en este ensayo. A lo más que se puede aspirar es a la aplicación de la ley en cada caso concreto, pues los tribunales no dan justicia, es decir, no la ministran; es el orden jurídico el que puede proveer o no a la justicia como valor humano. Si la norma es injusta los fallos de los jueces que en ella se fundan son también injustos por razón lógica, atento que los órganos jurisdiccionales no pueden juzgar de legibus, es decir a las leyes, sino secundum leges, esto es conforme a ellas. Tampoco el control constitucional de las leyes secundarias implica administrar justicia, sino hacer prevalecer la constitución sobre ellas a través del juicio de amparo, lo cual constituye un tema que no es materia de este ensayo, la impugnación constitucional de las normas generales."*

Así pues, deberemos conformarnos con que los casos se resuelvan dentro de los plazos y términos que marquen las leyes y conforme a ellas resolver la litis de fondo planteada.⁸⁶

⁸⁵ Ibidem.

⁸⁶ Cfr. Terrazas Salgado, Roberto, op. cit.

"El amparo para efectos en materia administrativa-fiscal y la garantía constitucional de administración de justicia pronta y expedita"

En fin, como nos refiere el maestro Eduardo Pallares *"Dadas las diversas acepciones de la palabra justicia y los desmanes que se cometen en su nombre, algún poeta malicioso compuso este verso:*

*Y a propósito de esto, qué pobreza
la del mísero idioma castellano:
la justicia es la verdad y la pureza:
justicia el alguacil y el escribano.
y así cuando me oprima con fiereza
fallo movido por proterva mano
diré sin enfadarme y sin malicia
'que cosa tan injusta es la justicia'.⁸⁷*

⁸⁷ Pallares, Eduardo; "Diccionario de Derecho Procesal Civil"; 25ª ed., Porrúa; México, 1999; pág. 528.

IV. El amparo para efectos en materia administrativa-fiscal y la garantía constitucional de administración de justicia pronta y expedita

"No hay peor mal para la humanidad que una ley deficiente y un juez incapaz"

Julio César Cue Bustos

4.1 La sentencia de amparo

a) El sobreseimiento en el juicio constitucional

La sentencia de amparo es el acto jurisdiccional que resuelve o termina la controversia constitucional planteada; dentro del juicio constitucional ésta puede tomar tres matices diversos, a saber:

- a) Que concedan el amparo, en virtud de haberse acreditado la existencia del acto reclamado y su inconstitucionalidad.
- b) Que nieguen el amparo en razón de que no se probó la inconstitucionalidad del acto reclamado, aunque sí su existencia.
- c) De sobreseimiento, lo cual implica que el juzgador no entró al fondo del asunto por algún impedimento legal.

Por consecuencia obvia, los efectos que producen cada uno de este tipo de sentencias son diversos como se pasa a explicar.

"El amparo para efectos en materia administrativa-fiscal y la garantía constitucional de administración de justicia pronta y expedita"

En lo que es materia de éste apartado debe precisarse que sobreseer en un juicio de garantías implica no entrar al estudio de la constitucionalidad o inconstitucionalidad de los actos reclamados, proviene de las raíces latinas '*súper*' y '*sedere*' que significan '*sentarse sobre*'. Existen cinco causales en la Ley de Amparo que impiden al juzgador pronunciarse sobre el aspecto de fondo, se encuentran previstas en el artículo 74 de la propia ley, cuyo tenor literal es el siguiente:

"Artículo 74. Procede el sobreseimiento:

- I. Cuando el agraviado desista expresamente de la demanda;
- II. Cuando el agraviado muera durante el juicio, si la garantía reclamada solo afecta a su persona;
- III. Cuando durante el juicio apareciere o sobreviniese alguna de las causas de improcedencia a que se refiere el capítulo anterior;
- IV. Cuando de las constancias de autos apareciere claramente demostrado que no existe el acto reclamado, o cuando no se probare su existencia en la audiencia a que se refiere el artículo 155 de esta ley.

Quando hayan cesado los efectos del acto reclamado o cuando hayan ocurrido causas notorias de sobreseimiento, la parte quejosa y la autoridad o autoridades responsables estén obligadas a manifestarlo así, y si no cumplen esa obligación, se les impondrá una multa de diez a ciento ochenta días de salario, según las circunstancias del caso; y

V. En los amparos directos y en los indirectos que se encuentren en trámite ante los jueces de distrito, cuando el acto reclamado sea del orden civil o administrativo, si cualquiera que sea el estado del juicio, no se ha efectuado ningún acto procesal durante el término de trescientos días, incluyendo los inhábiles, ni el quejoso ha promovido en este mismo lapso.

En los amparos en revisión, la inactividad procesal o la falta de promoción del recurrente durante el término indicado,

"El amparo para efectos en materia administrativa-fiscal y la garantía constitucional de administración de justicia pronta y expedita"

producirá la caducidad de la instancia. En ese caso, el tribunal revisor declarará que ha quedado firme la sentencia recurrida.

En los amparos en materia de trabajo operará el sobreseimiento por inactividad procesal o la caducidad de la instancia en los términos antes señalados, cuando el quejoso o recurrente, según el caso, sea el patrón.

Celebrada la audiencia constitucional o listado el asunto para audiencia no procederá el sobreseimiento por inactividad procesal ni la caducidad de la instancia."

Cada uno de los casos de sobreseimiento antes citados es materia de múltiples estudios doctrinales y jurisprudenciales que no corresponden al análisis de éste estudio, no obstante existen cuestiones que deben ser revisadas en trabajos subsecuentes.

b) La negativa del amparo. Diferentes calificaciones técnicas que la jurisprudencia da a los conceptos de violación

Se niega la protección federal cuando a juicio del órgano jurisdiccional que conoce del asunto no existe motivo para declarar la inconstitucionalidad de la ley o acto que se reclama.

Ello impone la necesidad de analizar todos y cada uno de los conceptos de violación, pronunciándose individualmente en cada uno de ellos, pudiéndoseles atribuir cualquiera de las calificativas que a continuación enunciamos, todas ellas elaboradas por la jurisprudencia:

- a) **"El concepto de violación es infundado en lo individual"**. Significa que lo que se aduce a juicio de quien decide no tiene razón; aquí se

"El amparo para efectos en materia administrativa-fiscal y la garantía constitucional de administración de justicia pronta y expedita"

supone haber estudiado el motivo de inconstitucionalidad planteado y no haberse encontrado que haya transgresión a la garantía individual violada.

- b) **"Los conceptos de violación estudiados en conjunto son infundados"**. Esto implica que a criterio del juzgador no se requiere pronunciamiento individual respecto de cada motivo de inconstitucionalidad, en cambio por su estrecha vinculación se analizan en conjunto concluyéndose que no existe violación de garantías en cuanto al planteamiento que el quejoso a realizado.
- c) **"Los conceptos de violación son inoperantes"**. Este rubro conlleva la significación de que lo planteado por el demandante constitucional es ajeno a los actos reclamados, es decir, se encuentra fuera de la litis por lo cual no amerita estudio alguno; ello obedece a una lógica estricta atento que ningún caso tendría estudiar aspectos que no podrían conducir al otorgamiento de la protección constitucional.
- d) **"Los conceptos de violación son inoperantes por incompletos"**. En éstos casos resulta que el acto reclamado se apoya en varias "bases rectoras", todas y cada una de ellas pueden sostener su validez, no obstante en los conceptos de violación se destruyen algunas de ellas pero se deja intocada otra que es suficiente para la subsistencia de dicho acto; luego, la deficiencia en la impugnación produce la inoperancia de los restantes conceptos.
- e) **"Los conceptos de violación son fundados pero inoperantes"**. Aquí nos encontramos en una hipótesis al parecer imposible. En efecto a primera vista parece un contrasentido lógico, pues si son fundados habría que conseguir el amparo. Sin embargo coincide un fenómeno especial, pues teniéndose razón en los conceptos violatorios "a nada

"El amparo para efectos en materia administrativa-fiscal y la garantía constitucional de administración de justicia pronta y expedita"

práctico conduciría" otorgar la protección federal atento que no se produciría un resultado beneficioso para el demandante de amparo; verbigracia aduce el agraviado que durante el juicio no se le dio vista con determinadas constancias, le asiste razón en su dicho y ello es violatorio de la garantía de equidad procesal; no obstante lo anterior la sentencia contraria a sus intereses se dictó con apoyo en otras constancias; de éste modo a nada práctico conduciría ampararle para que se le diera vista con las otras actuaciones que no alterarían el sentido del fallo aunque sí existe violación constitucional. Esta calificativa es común en las resoluciones de amparo directo, aunque algunas veces puede presentarse en el indirecto.

- f) "Conceptos de violación inoperantes por ininteligibles". Esta hipótesis extrema implica suma ignorancia y carencia total de lógica al plantear la impugnación de tal suerte que carece de sentido, en consecuencia, los tribunales han determinado declara inoperantes tales conceptos por no haber otra calificativa posible que a ellos recaiga.

Debe dejarse establecido que para negar el amparo en los términos de las calificativas antes explicadas debemos estar en casos en los cuales opera el principio de estricto derecho, ya que si se tratara de hipótesis de suplencia de la queja deficiente, el juzgador tendría que conceder el amparo por cualquier otro motivo aún cuando no fuese alegado como se explicará en el apartado respectivo.

4.2 El amparo "liso y llano" y el "amparo para efectos"

En cambio cuando los conceptos de violación se declaran fundados, ya sea en lo esencial, en conjunto o en lo individual, es procedente conceder el amparo.

"El amparo para efectos en materia administrativa-fiscal y la garantía constitucional de administración de justicia pronta y expedita"

La ley de la materia establece con claridad en su artículo 80, cuáles son los efectos que deben concederse al fallo protector; cabe advertir que ello depende del sentido del acto reclamado y de la garantía individual violada; para ello es prudente transcribir el precepto legal referido cuya letra señala:

"Artículo 80. La sentencia que conceda el amparo tendrá por objeto restituir al agraviado en el pleno goce de la garantía individual violada, restableciendo las cosas al estado que guardaban antes de la violación, cuando el acto reclamado sea de carácter positivo; y cuando sea de carácter negativo, el efecto del amparo será obligar a la autoridad responsable a que obre en el sentido de respetar la garantía de que se trate y a cumplir, por su parte, lo que la misma garantía exija."

De lo transcrito desprendemos:

- a) Cuando el acto reclamado es de carácter positivo, es decir produce un cambio en el mundo material, el efecto de la sentencia concesoria es restituir al quejoso en el goce de la garantía individual violada **volviendo las cosas al estado que guardaban antes de la violación**. Esto implica un resultado jurídico y otro material, el primero es hasta cierto punto virtual, ya que debe resarcirse en el mundo etérico del derecho la garantía que fue vulnerada; el segundo es físico y radica en la obligación de la autoridad consistente en destruir el acto que emitió y sus efectos liberando al quejoso de cualquier consecuencia perjudicial que pudiese provenir del mismo.
- b) Cuando el acto reclamado es de carácter negativo, esto es, que la autoridad niega o no accede a lo que el particular pretende; el efecto del amparo es obligarla a actuar en el sentido que la garantía establece. Ello

"El amparo para efectos en materia administrativa-fiscal y la garantía constitucional de administración de justicia pronta y expedita"

implica que la responsable debe proceder en el mundo material a fin de satisfacer la pretensión del demandante de garantías.

En éste rubro es pertinente destacar que dentro de esos actos negativos en un subgénero debemos considerar a las abstenciones que se definen como la reticencia del órgano autoritario para proceder en términos de ley, y el efecto del amparo será obligarlas a actuar. La conducta negativa tiende a no conceder lo que expresamente solicita el gobernado; mientras que en la abstención simplemente no se cumple con lo ordenado por la legislación; verbigracia si se solicita una exención fiscal y se contesta en sentido negativo la justicia federal obliga a la autoridad a cambiar la negativa por un otorgamiento de lo pedido; en el no actuar la responsable será constreñida a producir el comportamiento remiso como la ley lo marque; sin embargo en ambos casos tiene que actuarse respetando lo que la garantía ordena o actuando como debió hacerse en forma natural.

Otra subespecie se constituye por las prohibiciones que deben catalogarse como actos negativos con efectos positivos atento que la autoridad niega prohibiendo al particular que realice alguna conducta, pero para asegurar el cumplimiento de su determinación emplea medios coactivos que producen un resultado en la realidad material lo que genera medios de apremio, correcciones disciplinarias, multas administrativas, clausuras, embargos, aseguramientos de bienes, máquinas registradoras, cajas fuertes, archivos, equipo de informática, designación de interventores con cargo a la caja, dictaminadores fiscales, etc.

En éste último tipo de actos la sentencia que concede el amparo destruirá la prohibición y todos sus efectos positivos, volviendo las cosas al estado que guardaban antes de la violación y quedando sin validez jurídica todos los datos, informaciones y demás elementos recabados inconstitucionalmente.

"El amparo para efectos en materia administrativa-fiscal y la garantía constitucional de administración de justicia pronta y expedita"

A lo explicado se le conoce como amparo liso y llano, a nuestro modo de ver indebidamente, atento que de acuerdo a la ley no existe más que un solo tipo de otorgamiento del amparo, los efectos como ya se vio dependerán de cada caso concreto y si las partes no están conformes con el cumplimiento dado a la ejecutoria tienen a su disposición los recursos de queja por exceso o defecto en dicho cumplimiento, que establece el artículo 95, fracciones IV y IX.

El punto central de éste trabajo reside en la figura conocida como el amparo para efectos, que en realidad carece de existencia legal y solamente ha sido creada por los tribunales a fin de precisar desde el fallo mismo como debe acatarse la ejecutoria protectora.

Ese ha sido el motivo que según los juzgadores animó la creación de la figura en comento, no obstante la realidad es otra. En efecto, el interés exagerado por resolver la mayor cantidad de asuntos en el menor tiempo, y con eso satisfacer a la estadística revela que el amparo para efectos ha servido solamente para soslayar la resolución final, deshaciéndose del asunto en forma fácil, sin compromisos y asegurando el beneplácito de la autoridad administrativa revisora o sea el Consejo de la Judicatura Federal.

Es clamor fundado y evidente de quienes acuden a impetrar la protección federal que éste vicio judicial retarda la administración de la justicia en forma desesperante y sin límites, es bien sabido que en ocasiones un procedimiento se repone varias veces gracias al amparo para efectos concedido por los tribunales para resarcir los vicios *in procedendo*, lo que a menudo provoca el desinterés de las partes, la ruina de los abogados, y la peor de las desgracias de los reos cuando se trata de asuntos del orden penal.

En la materia fiscal es conocido que los tribunales de la federación llegan al grado de amparar para efectos de que se perfeccione el acto reclamado proporcionando a la autoridad responsable múltiples oportunidades para subsanar

"El amparo para efectos en materia administrativa-fiscal y la garantía constitucional de administración de justicia pronta y expedita"

los errores de forma y de fondo en que incurre al emitir los actos cuya competencia le es conferida por la ley y obviamente en perjuicio de los particulares titulares de las garantías individuales y respecto de quienes el constituyente estableció el juicio de amparo a fin de salvaguardar sus intereses, ello desnaturaliza la acción constitucional convirtiéndola en siniestra aliada de los órganos arbitrarios de poder y en enemiga oculta de los gobernados.

4.2 Examen de la adición al artículo 77, de la Ley de Amparo, aprobada por la Cámara de Diputados al Congreso de la Unión, en discusión ante el Senado de la República

Esta situación se ha percibido por la Cámara de Diputados al Congreso de la Unión órgano legislativo que en la Gaceta Parlamentaria, año VI, número 1224, de jueves tres de abril de dos mil tres, publicó el decreto por el que se adiciona el artículo 77, de la Ley de Amparo, aprobada por 376 votos contra 12 y 9 abstenciones. Al efecto consideramos necesario transcribir en su integridad en decreto:

"DECRETO POR EL QUE SE ADICIONA EL ARTÍCULO 77 DE LA LEY DE AMPARO, REGLAMENTARIA DE LOS ARTICULOS 103 Y 107 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS

HONORABLE ASAMBLEA:

A la Comisión de Justicia y Derechos Humanos, de la LVIII Legislatura de la Cámara de Diputados al Honorable Congreso de la Unión, fue turnada para su discusión y resolución constitucional, la iniciativa con Proyecto de Decreto, por la que se reforma la Ley de Amparo, Reglamentaria de los artículos 103 y 107 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. La Comisión de Justicia y Derechos Humanos, con fundamento en lo establecido por los artículos 71 y 72 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y de conformidad con las facultades que le otorgan los artículos 39 párrafos

"El amparo para efectos en materia administrativa-fiscal y la garantía constitucional de administración de justicia pronta y expedita"

1 y 2 fracción XVIII; 45 párrafo 6 incisos f) y g) y demás relativos de la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, y las que se deriven al caso, como son las contenidas en los artículos 56, 60, 87, 88 y 93 del Reglamento para el Gobierno Interior del Propio Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, somete a consideración de los integrantes de esta Honorable Asamblea el presente dictamen bajo la siguiente:

METODOLOGIA

La Comisión de Justicia y Derechos Humanos encargada del análisis, estudio y dictamen de la iniciativa presentada, desarrolló su trabajo conforme al procedimiento que a continuación se describe:

1.- En el capítulo "**Antecedentes**" se da cuenta del trámite de inicio del proceso legislativo, del recibo, turno para el dictamen de la iniciativa de decreto y de los trabajos previos de la Comisión.

2.- En el rubro "**Exposición de Motivos**" se exponen los alcances de la propuesta de reformas y adiciones en estudio, y se hace una breve referencia de los temas que la componen.

3.- En las "**Consideraciones**" los diputados integrantes de la Comisión expresan argumentos de valoración de la propuesta y de los motivos que sustentan la decisión de respaldar en lo general la iniciativa en análisis.

1.- ANTECEDENTES

PRIMERO.- Con fecha 27 de marzo de 2003, los ciudadanos diputados de la LVIII Legislatura, integrantes de la Comisión de Justicia y Derechos Humanos, pertenecientes a diversos partidos políticos, presentaron al Pleno de esta Honorable Cámara de Diputados, Iniciativa con Proyecto de Decreto que reforma el artículo 77 de la Ley de Amparo, Reglamentaria de los artículos 103 y 107 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

SEGUNDO.- En sesión celebrada el 27 de marzo de 2003, la Mesa Directiva de la Cámara de Diputados al Honorable Congreso de la Unión, turnó a la Comisión de Justicia y Derechos Humanos para su estudio y dictamen, la iniciativa de reforma aludida.

TERCERO.- Derivado de lo anterior, los diputados integrantes de la Comisión de Justicia y Derechos Humanos, conocimos la iniciativa

"El amparo para efectos en materia administrativa-fiscal y la garantía constitucional de administración de justicia pronta y expedita"

presentada y procedimos a nombrar una Subcomisión de Trabajo, tendiente a analizar su aprobación sobre la base de la siguiente:

2.- EXPOSICION DE MOTIVOS

La iniciativa expone que nos encontramos actualmente frente a la imperante necesidad de transformar nuestro juicio de amparo, de fortalecer una institución que reclama adecuación a las necesidades cotidianas del presente. Que requiere adaptarla como instrumento a los fines que inspiraron su creación. Que esta urgida de la eliminación y supresión de obstáculos con los que la astucia -y a veces la perfidia- la han ido desgastando.

Considera que el amparo para efectos es una institución que produce confusión y que prolonga innecesariamente los procesos en detrimento de la pronta y expedita impartición de justicia.

Para solucionar el problema que representa en ciertos casos el llamado "amparo para efectos", se requiere de diversas modificaciones al sistema del juicio de amparo que se pueden reducir a cuatro líneas fundamentales. Aplicándose tanto al amparo directo como al indirecto.

La primera consiste en imponer la obligación de que las partes hagan valer y el órgano jurisdiccional resuelva todas las violaciones procesales o formales, la segunda en eliminar el reenvío, la tercera en obligar a los órganos jurisdiccionales de amparo a fijar de modo preciso en la parte considerativa de la sentencia, los efectos para los que se concede la protección de la Justicia Federal, y la cuarta en establecer la figura del amparo adhesivo.

En relación con la obligación de estudiar todas las violaciones procesales y formales, debe señalarse que un gran número de asuntos promovidos es sin duda el relativo a las violaciones a las reglas que rigen el procedimiento en el juicio o procedimiento de origen; es decir aquel del que emana el acto reclamado.

En la práctica ocurre con frecuencia que se acude en demanda de amparo y aún cuando se adviertan dos o más violaciones al procedimiento, la parte quejosa sólo invoca una; si la autoridad de amparo la estima procedente dictará sentencia concediendo la protección de la Justicia Federal, que tendrá por efecto que se reabra el procedimiento, se corrija la violación procesal y se dicte nueva resolución. Esta segunda resolución puede ser nuevamente impugnada en amparo por el mismo quejoso, quien podrá invocar una violación procesal distinta de la que señaló en el primero, que de resultar procedente nuevamente obligará a que se dicte ejecutoria otorgando el

"El amparo para efectos en materia administrativa-fiscal y la garantía constitucional de administración de justicia pronta y expedita"

amparo para que se reabra el procedimiento en los términos ya señalados.

Asimismo debe reconocerse que, cuando el quejoso plantea en su demanda la totalidad de las violaciones al procedimiento, dos, tres o más, que estima trascendieron al resultado del fallo en su perjuicio, desafortunadamente algunos órganos, se limitan al estudio de una de esas violaciones procesales, olgorando el amparo que luego motiva, cuando aquella ha sido subsanada, un nuevo amparo en el que se analizan las restantes violaciones procesales.

A efecto de acabar con estos inconvenientes, que de hecho se presentan en el actual sistema de amparo, se propone que en la sentencia se estudien absolutamente todas las violaciones a las leyes del procedimiento y aún las formales que se hagan valer o se adviertan de oficio en suplencia de la queja deficiente.

Otra circunstancia que al igual que las cuestiones relativas a las violaciones al procedimiento, genera un gran número de demandas de juicio de amparo, es el hecho que, actualmente ocurre al amparo aquel que se siente afectado en sus derechos, regularmente la parte que pierde en determinada controversia judicial aunque también puede hacerlo, aquel que aun cuando obtuvo resolución parcialmente favorable, no se le concedió todo lo que pretendía o en la forma que esperaba. Sin embargo la constante es que quien acude al amparo es la parte perdedora en el juicio de origen.

Por otra parte, quien acude al juicio de garantías obtiene una sentencia en que se le concede el amparo, obtendrá por parte de la autoridad responsable una sentencia final del juicio, en sentido contrario a aquella que se declaró inconstitucional. Esto genera que en muchas ocasiones sea la contraparte quien acuda al amparo en contra de esa nueva sentencia, lo que como se aprecia, motivara que en relación con un mismo conflicto jurídico, tengan que tramitarse dos o más juicios de amparo de manera sucesiva, que aumentarán la carga de trabajo para los órganos jurisdiccionales de amparo que tienen que resolver esos juicios.

A efecto de acabar con prácticas dilatorias, se propone que la reforma comprenda en la misma fracción una nueva figura jurídica, que es el amparo adhesivo. Esto es, se pretende que todas las partes en un procedimiento deban promover la demanda de amparo en una misma temporalidad, o sea dentro del plazo que se establece en la ley para cada caso; es decir, que si la parte actora obtuvo sentencia favorable, pero la demandada promueve amparo, aquella, si estima que la sentencia que le fue favorable debe ser fortalecida en sus consideraciones o pretende impugnar un punto decisivo que le

"El amparo para efectos en materia administrativa-fiscal y la garantía constitucional de administración de justicia pronta y expedita"

perjudica o estima que se cometieron en su perjuicio violaciones procesales o formales que pudieren trascender en su contra en el resultado del juicio, debe promover una demanda de amparo en forma adhesiva a la que presente su contraparte, en la inteligencia de que ambas demandas deberán tramitarse en un mismo expediente, se regirán por las mismas reglas y correrán la misma suerte procesal, de modo tal que si no se promueve la adhesión a la demanda principal, cualquier violación que pudiera advertirse luego de dictado el fallo en que se haya concedido el amparo, ya no podrá alegarse en uno nuevo, pues se estimaran consentidas.

Por otra parte, se propone que en las sentencias en que se conceda el amparo, a fin de lograr su exacto cumplimiento, se le otorgue a los Tribunales Colegiados de Circuito jurisdicción plena para conceder la protección federal lisa y llanamente, y no para efectos, sustituyéndose al tribunal responsable en cuanto a la decisión de la controversia fundamentalmente planteada en el proceso.

Propone también que en las sentencia en que se conceda el amparo por vicios de procedimiento, a fin de lograr su exacto cumplimiento, deban precisarse sus efectos; esto es, describir la razón concreta que motivó el otorgamiento de la protección constitucional así como la forma en que la autoridad responsable debe cumplir con la misma.

Esto obedece a que con frecuencia las autoridades responsables con el argumento de falta de claridad en las sentencias, no dan cumplimiento a las mismas, o pretendiendo cumplirlas, no hacen mas que reiterar el propio acto que ya se declaró inconstitucional.

Esta medida está encaminada a que los órganos jurisdiccionales de amparo sean más precisos en sus resoluciones, al decidir sobre el acto concreto respecto del cual se conceda la protección de la Justicia Federal, pues no se ignora el hecho de que a veces las sentencias son de tal vaguedad, que realmente ponen en predicamentos a las autoridades responsables, al no saber a ciencia cierta como proceder para dar efectivo cumplimiento a las ejecutorias de amparo.

3.- CONSIDERACIONES

Los diputados integrantes de la Comisión de Justicia y Derechos Humanos, autores de la iniciativa de consenso, suscrita por todos los Grupos Parlamentarios de la Cámara de Diputados, consideramos que se trata de una reforma de gran importancia y trascendencia, y la más relevante en materia de amparo en veinte o cuarenta años.

"El amparo para efectos en materia administrativa-fiscal y la garantía constitucional de administración de justicia pronta y expedita"

Entre las bondades que estimamos traerá esta reforma se encuentra, eliminar el reenvío por parte de los Tribunales Colegiados de Circuito a las autoridades responsables, de tal suerte que el propio Tribunal, al conceder el amparo, cuando este verse sobre vicios de ilegalidad cometidos en la sentencia definitiva, establecerá los términos precisos en que quede la sentencia reclamada, sin necesidad de enviarla a la autoridad responsable para que esta cumpla con la misma.

Asimismo, estamos de acuerdo que en la sentencia de amparo se estudien todas las violaciones a las leyes del procedimiento que se hagan valer por el quejoso, o bien, que los tribunales adviertan de oficio. Con ello se busca primero, evitar que los órganos jurisdiccionales se limiten al estudio de una de las violaciones que el quejoso invoca en su demanda de amparo, lo que da lugar a que una vez que dicha violación ha sido subsanada, se tramite un nuevo amparo para analizar las restantes violaciones procesales y lo segundo evitar que el quejoso invoque solo una violación, espere a que se le conceda el amparo, y que se reabra el procedimiento, se dicte una nueva resolución, e impugnar esta segunda resolución, invocando una violación procesar distinta a la que señaló en su primera demanda de amparo. De esta manera obliga a los tribunales a que, en caso de conceder el amparo, ordenen reabrir el procedimiento, corregir la violación y dictar una nueva resolución, lo que alarga los procesos innecesariamente.

Otra de las prácticas dilatorias que pretendemos erradicar se presenta cuando la parte pierde en una determinada controversia judicial, donde en caso de concederse el amparo, obtiene una sentencia final del juicio en sentido contrario a aquella que se declaró inconstitucional. Ello genera que la contraparte acuda al amparo en contra de esta nueva sentencia, lo que ocasiona que en un mismo conflicto se tramiten dos o más juicios de amparo, aumentando la carga de trabajo para los órganos jurisdiccionales.

Muy importante resulta la figura del amparo adhesivo que deberá promover quien obtenga una sentencia favorable a la par a la que presente su contraparte, de modo tal que si no se promueve la adhesión a la demanda principal, cualquier violación que pudiera advertirse luego de dictado el fallo en que se haya concedido el amparo, ya no podrá alegarse en uno nuevo, pues se estimaran consentidas.

Consideramos que los beneficios que traerá consigo esta reforma son, en primer lugar reducir tiempos, tanto al eliminar el reenvío como al introducir el amparo adhesivo, ya que este tipo de juicios pueden durar de seis a diez años. Se reducen esfuerzos, sobre todo tratándose del amparo adhesivo, puesto que el órgano jurisdiccional trata con un solo expediente, y un solo juicio, en lugar de varios juicios de amparo

"El amparo para efectos en materia administrativa-fiscal y la garantía constitucional de administración de justicia pronta y expedita"

sucesivos. Reduce incertidumbre, abusos y corrupción puesto que al resolver de fondo el Tribunal Colegiado de Circuito tratándose de vicios de ilegalidad en la sentencia evita que con el reenvío la autoridad pretendiendo dar cumplimiento a la sentencia de amparo, reitere el acto que ya se declaró inconstitucional. Tratándose de vicios durante el procedimiento, precisar los efectos en la sentencia en que se concede el amparo, evita que, la autoridad responsable deje de dar cumplimiento, o bien, recaiga en otro acto inconstitucional, argumentando vaguedad en la sentencia de amparo.

Finalmente consideramos que la reforma se proyecta en una economía procesal, puesto que por una parte el proceso llegará a una resolución en un menor periodo de tiempo, y por otra parte el tribunal tendrá una menor carga de trabajo.

Por lo anteriormente expuesto, los diputados integrantes de la Comisión de Justicia y Derechos Humanos, sometemos a consideración del Pleno de esta Honorable Asamblea el siguiente:

DECRETO POR EL QUE SE ADICIONA LA LEY DE AMPARO, REGLAMENTARIA DE LOS ARTICULOS 103 Y 107 DE LA CONSTITUCION POLITICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS

ARTICULO ÚNICO.- Se adicionan las fracciones IV y V al artículo 77 de la Ley de Amparo para quedar como sigue:

"Artículo 77.- ...

I a III.- ...

IV.- Cuando se trate de vicios de ilegalidad cometidos en la sentencia o en el laudo definitivos que se reclamen, el Tribunal Colegiado de Circuito que corresponda, al declarar fundados los conceptos de violación respectivos que se hayan formulado en la demanda de garantías, se abocará al estudio de la controversia en que la resolución reclamada se hubiese pronunciado, dictando la ejecutoria pertinente, en la que deberá establecer los términos precisos en los que quede la sentencia o laudo reclamados, sin ordenar reenvío alguno al tribunal responsable.

V.- El examen integral de los conceptos de violación o de los agravios, analizando y decidiendo respecto de todas las violaciones procesales o formales hechas valer en la demanda, o las que, cuando proceda, se adviertan en suplencia de la queja, a fin de resolver la cuestión

"El amparo para efectos en materia administrativa-fiscal y la garantía constitucional de administración de justicia pronta y expedita"

efectivamente planteada, sin cambiar los hechos expuestos en la demanda. En su caso, cuando el amparo se conceda por vicios en el procedimiento, deberán precisarse en el último considerando de la sentencia, los efectos para los que se concede el amparo, para su estricto cumplimiento.

Tratándose de amparo directo, la parte que tenga interés jurídico en que subsista el acto reclamado, estará legitimada para promover amparo en forma adhesiva dentro del plazo de quince días siguientes a partir de la fecha en que se corra traslado de la demanda principal, el cual se tramitará en el mismo expediente; su presentación y tramite se regirá, en lo conducente, por lo dispuesto para el amparo principal, y seguirá la misma suerte procesal.

Con la demanda de amparo adhesivo se correrá traslado a la parte contraria para que exprese lo que a su interés convenga.

La falta de promoción del amparo adhesivo producirá la preclusión del derecho de quien obtuvo sentencia favorable para alegar posteriormente las violaciones que se hayan cometido en su contra.

De igual manera se dará esa preclusión respecto de las violaciones procesales o formales que el quejoso en el principal no hubiera hecho valer en su demanda".

TRANSITORIO

UNICO.- El presente decreto entrará en vigor al día siguiente de su publicación en el Diario Oficial de la Federación.

Salón de Sesiones de la Honorable Cámara de Diputados, México Distrito Federal, a primero de abril del año dos mil tres.

Diputados: José Elías Romero Apis (rúbrica), Presidente; Roberto Zavala Echavarría (rúbrica), secretario; Fernando Pérez Noriega (rúbrica), secretario; Germán Arturo Pellegrini Pérez (rúbrica), secretario; David Augusto Sotelo Rosas (rúbrica), secretario; Eduardo Andrade Sánchez, Flor Añorve Ocampo, Francisco Cárdenas Elizondo (rúbrica), Manuel Galán Jiménez (rúbrica), Rubén García Farías (rúbrica), Ranulfo Márquez Hernández (rúbrica), José Manuel Medellín Milán (rúbrica), José Jesús Reyna García (rúbrica), Juan Manuel Sepúlveda Fayad, Enrique Garza Tamez, Benjamín Avila Márquez (rúbrica), Bernardo Borbón Vilches (rúbrica), Lucio Fernández González, Alejandro E. Gutiérrez Gutiérrez (rúbrica), Silvia América López Escoffie (rúbrica), María Guadalupe López Mares (rúbrica),

"El amparo para efectos en materia administrativa-fiscal y la garantía constitucional de administración de justicia pronta y expedita"

Vicente Pacheco Castañeda, Nelly Campos Quiroz (rúbrica), Víctor Hugo Sondón Saavedra, Martha Ruth del Toro Gaytán (rúbrica), Genoveva Domínguez Rodríguez, Hortensia Aragón Castillo (rúbrica), José Manuel del Río Virgen (rúbrica), Arturo Escobar y Vega (rúbrica), Norma Patricia Riojas Santana, Enrique Priego Oropeza (rúbrica)."

Como se desprende del documento transcrito el decreto propone:

- a) El estudio preferente en los juicios de amparo directo de los conceptos de violación formulados en la demanda de garantías.
- b) El dictado de la ejecutoria pertinente entrando al estudio de fondo.
- c) La precisión de los términos en los que deberá dictarse la nueva sentencia o laudo reclamados SIN ORDENAR REENVÍO ALGUNO A LA AUTORIDAD RESPONSABLE.
- d) Cuando por excepción se ampare por vicios procesales debe precisarse en el último considerando de la sentencia los efectos para los que se concede el amparo a fin de asegurar su estricto cumplimiento.
- e) Introduce la figura del amparo adhesivo, para que en una sola vez se unifiquen las pretensiones de las partes y el colegiado pueda decidir la controversia en única ocasión a fin de satisfacer la administración de justicia pronta y expedita establecida por el artículo 17 constitucional.

Celebramos que cuando menos la Cámara de Diputados haya coincidido en los puntos de vista que han sido expuestos durante el desarrollo del presente trabajo, esperamos que la Cámara de Senadores apruebe la adición señalada.

"El amparo para efectos en materia administrativa-fiscal y la garantía constitucional de administración de justicia pronta y expedita"

Se debe puntualizar que esto cambia la naturaleza del amparo directo convirtiéndolo en una especie de apelación constitucional muy parecida a los recursos de casación que ya fueron materia de análisis en el capítulo de derecho comparado, y en consecuencia, a los Tribunales Colegiados de Circuito en verdaderas cortes de legalidad con plenitud de jurisdicción para decidir las cuestiones de fondo efectivamente planteadas por las partes sin que se pueda rehuir por ningún pretexto la responsabilidad de decidir lo que los gobernados han propuesto.

No obstante los esfuerzos legislativos aún no se logra ni con la aprobación del texto en examen erradicar los vicios judiciales que pudieran llevar a los amparos para efectos sin resolver el fondo del asunto. Lo anterior es así porque paradójicamente los juzgadores en aplicación de la suplencia de la queja deficiente y al margen de los conceptos de violación pueden hacer nugatoria la impartición de justicia. Por ello y como punto climático del presente trabajo propondremos una adición al artículo 76 bis, a fin de establecer la forma correcta en que debe aplicarse ésta figura para que no se traicione la intención del legislador al aprobar la adición al artículo 77 de la misma ley. Congruente con lo anterior pasamos a la parte final del trabajo.

4.3 La suplencia de la queja deficiente y la eficacia protectora del amparo

Tradicionalmente la doctrina de amparo entre los principios rectores del juicio constitucional ha considerado al de "estricto derecho", que en síntesis estriba en la obligación del quejoso de señalar con estricta técnica los motivos, razones o circunstancias por las que considera que se han violado las garantías individuales, tratados internacionales, leyes federales o locales, reglamentos, acuerdos, circulares o cualquier otro ordenamiento general en su perjuicio; ello impone recíprocamente al juzgador la obligación de sujetarse a los términos de la queja sin

"El amparo para efectos en materia administrativa-fiscal y la garantía constitucional de administración de justicia pronta y expedita"

poder agregar ningún argumento no alegable a fin de conceder la protección federal. Pues bien, ello convirtió al juicio constitucional en un verdadero laberinto de tecnicismos cuyo tratamiento fue destinado sólo a los especialistas con experiencia y preparación, por ende, a los particulares que pudieran pagar sus honorarios.

Por evolución jurisprudencial se fue estableciendo como excepción al principio en comento la suplencia de la queja deficiente que consiste en la obligación del juez, **después de haber analizado los conceptos de violación y considerarlos infundados**, traer a la contienda de garantías cualquier argumento que pudiese ser provechoso a fin de conceder la protección de la justicia federal.

Huelga decir que la suplencia de la queja no puede administrarse en forma arbitraria al capricho del juez, lo anterior significa que primero deberá acudir a consideraciones de fondo que pongan fin al tema constitucional planteado (amparo liso y llano), y sólo en caso de no encontrar alguna con tales efectos podrá considerar los aspectos de forma que tendrán como consecuencia un amparo para efectos.

Legislativamente la suplencia de la queja deficiente ha ido evolucionando al grado que hoy día, ya no puede hablarse de un principio de estricto derecho en el juicio constitucional atento que en todos los casos será factible de una u otra forma acudir a la suplencia que aquí se estudia.

El artículo 76 bis de la Ley de Amparo, norma la figura procesal de la suplencia de la queja deficiente y a continuación se transcribe:

"Artículo 76 bis. Las autoridades que conozcan del juicio de amparo deberán suplir la deficiencia de los conceptos de violación de la demanda, así como la de los agravios formulados en los recursos que esta ley establece, conforme a lo siguiente:

"El amparo para efectos en materia administrativa-fiscal y la garantía constitucional de administración de justicia pronta y expedita"

- I. En cualquier materia, cuando el acto reclamado se funde en leyes declaradas inconstitucionales por la jurisprudencia de la Suprema Corte de Justicia.
- II. En materia penal, la suplencia operará aun ante la ausencia de conceptos de violación o de agravios del reo.
- III. En materia agraria, conforme a lo dispuesto por el artículo 227 de esta Ley.
- IV. En materia laboral, la suplencia sólo se aplicará en favor del trabajador.
- V. En favor de los menores de edad o incapaces.
- VI. En otras materias, cuando se advierta que ha habido en contra del quejoso o del particular recurrente una violación manifiesta de la ley que lo haya dejado sin defensa."

De conformidad con la fracción I, del artículo de referencia, tratándose de amparo contra leyes que hayan sido declaradas inconstitucionales por la jurisprudencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, el juzgador de garantías –conocedor de la jurisprudencia que le obliga- tiene el deber de suplir las deficiencias en el planteamiento de los conceptos de violación o agravios planteados por el quejoso en cualquier parte de su demanda o recurso.

Es incomprensible la falta de claridad de ésta hipótesis porque debe suplirse la deficiencia de la queja no sólo respecto de los actos de aplicación que se fundan en leyes declaradas inconstitucionales sino, por mayoría de razón en lo tocante a la norma misma lo que hasta ahora no se ha legislado; no obstante el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación superando notablemente la carencia del legislador, emitió criterio permitiendo la suplencia de la queja deficiente incluso respecto de las leyes que sin haber sido previamente declaradas inconstitucionales puedan ser manifiestamente violatorias de un dispositivo constitucional, a continuación se transcribe la opinión jurisprudencial en comentario:

"El amparo para efectos en materia administrativa-fiscal y la garantía constitucional de administración de justicia pronta y expedita"

"Octava Época

Instancia: Pleno

Fuente: Semanario Judicial de la Federación

Tomo: IV, Primera Parte, Julio a Diciembre de 1989

Tesis: LXV/89

Página: 121

SUPLENCIA DE LA DEFICIENCIA DE LA QUEJA EN AMPARO CONTRA LEYES CIVILES Y ADMINISTRATIVAS. PROCEDE CUANDO EL PRECEPTO RECLAMADO SEA MANIFIESTAMENTE VIOLATORIO DE UN DISPOSITIVO CONSTITUCIONAL, PRODUCIENDO INDEFENSION AL PARTICULAR.

De conformidad con la fracción VI del artículo 76 bis de la Ley de Amparo, procede la suplencia de la queja en las materias civiles y administrativa cuando se advierta que ha habido en contra del agraviado o del particular recurrente una violación manifiesta de la ley que lo haya dejado sin defensa. Toda ley tiene la presunción de constitucionalidad que es preciso desvirtuar; sin embargo, puede afirmarse que en una ley se incurre en violación manifiesta de la Carta Magna, tanto de sus normas procedimentales como sustantivas, no sólo cuando la Suprema Corte, en jurisprudencia, la haya definido como inconstitucional, supuesto en el cual procedería la suplencia de la deficiencia de la queja conforme con la fracción I del numeral antes citado, sino también cuando el dispositivo reclamado resulte en sí mismo manifiestamente violatorio de un precepto constitucional, produciendo indefensión al particular.

Amparo en revisión 2608/87. Gustavo A. Hernández Contreras. 20 de septiembre de 1989. Unanimidad de veinte votos de: de Silva Nava, Magaña Cárdenas, Alba Leyva, Azuela Güitrón, Rocha Díaz, Castañón León, López Contreras, Fernández Doblado, Adato Green, Rodríguez Roldán, Martínez Delgado, Carpizo Mac Gregor, González Martínez, Villagordo Lozano, Moreno Flores, García Vázquez, Chapital Gutiérrez, Díaz Romero, Schmill Ordóñez y Presidente del Río Rodríguez; Castañón León, Rodríguez Roldán, Moreno Flores, Díaz Romero, Schmill Ordóñez y Presidente del Río Rodríguez expresaron que no estaban conformes con algunas de las consideraciones contenidas en dicho proyecto. Ausente: Pavón Vasconcelos. Ponente: Mariano Azuela Güitrón. Secretario: Ma. Estela Ferrer Mac Gregor Poisot.

"El amparo para efectos en materia administrativa-fiscal y la garantía constitucional de administración de justicia pronta y expedita"

Tesis LXV/89 aprobada por el Tribunal en Pleno en Sesión Privada celebrada el jueves veintitrés de noviembre de mil novecientos ochenta y nueve. Unanimidad de dieciocho votos de los señores ministros: de Silva Nava, Magaña Cárdenas, Alba Leyva, Azuela Güitrón, Rocha Díaz, López Contreras, Fernández Doblado, Pavón Vasconcelos, Adato Green, Rodríguez Roldán, Martínez Delgado, Carpizo Mac Gregor, González Martínez, Moreno Flores, García Vázquez, Díaz Romero, Schmill Ordóñez y Presidente del Río Rodríguez. Ausentes: Castañón León, Villagordo Lozano y Chapital Gutiérrez. México, Distrito Federal a treinta de noviembre de 1989.

Nota: En el informe 1989, esta tesis aparece bajo el rubro. "SUPLENCIA DE LA QUEJA EN AMPARO CONTRA LEYES CIVILES Y ADMINISTRATIVAS. PROCEDE CUANDO EL PRECEPTO RECLAMADO SEA MANIFIESTAMENTE VIOLATORIO DE UN DISPOSITIVO CONSTITUCIONAL PRODUCIENDO INDEFENSIÓN AL PARTICULAR."

La fracción II, del artículo en comento hace referencia a los juicios de amparo en materia penal; en éstos casos, el juzgador suplirá la deficiencia de la queja, aún en el extremo de que haya ausencia total de los conceptos de violación o de agravios, ya que el bien jurídico que se está tutelando es generalmente la libertad del indiciado, procesado o sentenciado, sin distinguir de ningún modo sobre la persona del quejoso.

Aquí se presenta uno de los más grandes problemas en la aplicación de la suplencia de la queja, ya que el juez debe avocarse a estudiar los aspectos de fondo para determinar sobre el otorgamiento del amparo, pues en ello va la libertad del quejoso, y sólo en caso de no haber razón fundada acudir a los aspectos procesales.

Uno de los vicios más graves de la impartición de justicia federal se presenta cuando el titular sin estudiar los conceptos de violación y **al margen de los mismos decide amparar para efectos procesales cuando la situación del reo ya puede recibir una resolución de fondo**; eso perjudica de manera

"El amparo para efectos en materia administrativa-fiscal y la garantía constitucional de administración de justicia pronta y expedita"

gravísima los derechos fundamentales del individuo y constituye además una falta de respeto a la voluntad del impetrante de garantías, que es el titular de la acción de amparo único a quien se debe atender en su intención; los jueces entienden mal la facultad que el legislador les ha dado, no los coloca como semidioses para hacer lo que les parezca pertinente en cada caso, la operatividad práctica de ésta figura lleva un orden técnico siempre orientado al mayor beneficio del demandante constitucional, nunca en sentido contrario.

La fracción III, del artículo 76 bis de la ley de la materia contempla la suplencia de la queja deficiente en materia agraria, sólo que debemos precisar que en éstos casos, dicha suplencia sólo opera cuando en calidad de quejosos o terceros perjudicados ocurran núcleos de población ejidal, comunal o los ejidatarios y comuneros en particular.

A ese respecto precisamos, que éste caso atiende sólo a los sujetos y entidades de derecho agrario cuando defienden los derechos que a esa materia corresponden, para claridad del tema a continuación transcribimos el artículo 212 de la Ley de Amparo:

***Artículo 212.** Con la finalidad de tutelar a los núcleos de población ejidal o comunal y a los ejidatarios y comuneros en sus derechos agrarios, así como, en su pretensión de derechos, a quienes pertenezcan a la clase campesina, se observaran las disposiciones del presente libro segundo en los siguientes juicios de amparo:

I. Aquellos en que se reclamen actos que tengan o puedan tener como consecuencia privar de la propiedad o de la posesión y disfrute de sus tierras, aguas, pastos y montes a los ejidos, o a los núcleos de población que de hecho y por derecho guarden el estado comunal, o a los ejidatarios o comuneros, lo mismo si las entidades o individuos mencionados figuran como quejosos que como terceros perjudicados.

II. Cuando los actos reclamados afecten o puedan afectar otros derechos agrarios de las entidades o individuos a que

"El amparo para efectos en materia administrativa-fiscal y la garantía constitucional de administración de justicia pronta y expedita"

se refiere la fracción anterior, sea que figuren como quejosos o como terceros perjudicados.

III. Aquellos en que la consecuencia sea no reconocerles o afectarles en cualquier forma derechos que hayan demandado ante las autoridades, quienes los hayan hecho valer como aspirantes a ejidatarios o comuneros."

La hipótesis siguiente hace referencia a la materia laboral, donde la suplencia de la queja deficiente opera únicamente a favor del trabajador, pues como se podrá observar, el espíritu de esta suplencia de la queja parte del presunto equilibrio que debe prevalecer en toda controversia sometida a la decisión jurisdiccional, de modo que resulta obvio que tanto el pequeño propietario –tratándose de la materia agraria- como el patrón –en materia laboral- cuentan con los medios económicos que les permitirían allegarse de los servicios de abogados especializados. Por el contrario, tanto la clase campesina como la trabajadora han sido calificadas –al menos desde 1917- como las clases económicamente débiles, desprotegidas, desvalidas. Actualmente eso no es cierto, ni puede considerarse una regla general, tan es así que la Corte ha decidido que a favor de los sindicatos no opera la suplencia de la queja, atento que entre otras cosas, todos ellos son patrones, y en materia agraria basta consultar el caso de San Salvador Atenco cuando se pretendió expropiar los terrenos ejidales para construir el aeropuerto alternativo al de la Ciudad de México, en ese caso los patos decidieron expropiar y los machetes ganaron el amparo.

Por lo que respecta a la fracción V, del artículo 76 bis de la Ley de Amparo se refiere a la suplencia de la queja cuando se trata de menores de edad o incapaces; hipótesis correcta en nuestra opinión, ya que se intenta proteger a quienes carecen de capacidad de ejercicio. Éste supuesto obedece a la calidad de las personas quejasas no a los derechos que pretenden defender.

De la fracción VI, del artículo en cuestión, infortunada en su redacción por ambigua, desprendemos que la suplencia de la queja se dará "en otras materias";

"El amparo para efectos en materia administrativa-fiscal y la garantía constitucional de administración de justicia pronta y expedita"

siempre que el juzgador de amparo advierta que ha habido en contra del quejoso o del particular recurrente, una violación manifiesta de la ley que lo ha dejado sin defensa.

Para no desatender el objeto principal del presente trabajo, conviene precisar que el principio de estricto derecho es operante en el juicio de amparo en materia administrativa-fiscal, sin que proceda la suplencia de la queja, salvo que los actos reclamados se funden en leyes declaradas inconstitucionales por la Suprema Corte de Justicia de la Nación, así como cuando dichos actos afecten los intereses jurídicos de los menores de edad o incapacitados o bien cuando ocurra en contra del quejoso o del particular recurrente una violación procesal que lo haya dejado sin defensa.

La "*ratio legis*" tiene como objetivo constituir al Poder Judicial de la Federación en custodio oficioso de la legalidad de todos los procedimientos, a fin de no permitir la indefensión de quienes en ellos participan, sea que lo hayan alegado como concepto de violación o no.

La síntesis crítica y propositiva que aquí concluye pretende interesar al lector respecto de la verdadera esencia, naturaleza, y fines protectores de la suplencia de la queja deficiente en los juicios de amparo, atento lo cual debe regularse en la ley la forma técnica correcta para que no se haga nugatoria la intención del legislador al suprimir el amparo para efectos. Esa es la idea que anima el estudio a punto de darse por terminado, de ahí que a continuación proponemos una adición al artículo 76 bis de la ley de la materia para acabar de una vez por todas con la hiriente broma que a menudo se escucha en los pasillos de los edificios en donde se ubican los órganos del Poder Judicial Federal que reza:

**"PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN;
ESTADO MÁXIMO DE INDEFENSIÓN"**

4.4 De lege ferendae final

Propuesta de adición al artículo 76 bis de la Ley de Amparo

"Artículo 76 bis.....
.....
.....
.....
.....

Cuando en la demanda de amparo se expresen conceptos de violación relativos al fondo de la cuestión planteada, la protección federal se concederá primeramente en vista del estudio realizado de tales conceptos, haciéndose una declaración específica sobre los mismos. Sólo cuando no sean suficientes para el otorgamiento del amparo, se podrán abordar las cuestiones de forma o violaciones del procedimiento que hayan sido planteadas en el escrito de demanda o en aplicación de la suplencia de la queja deficiente en los términos dispuestos por este artículo."

CONCLUSIONES

Primera. La nueva integración de la Suprema Corte ha tenido a bien ejercer la facultad constitucional de emitir acuerdos en donde declina el conocimiento de los asuntos que originalmente le competen a favor de los Tribunales Colegiados de Circuito, cuestión sumamente discutible, pues significa la *autonegación* del máximo tribunal como supremo interprete de la Carta Magna, se dan múltiples razones para sostener lo que llamamos "facultad de rechazo", como lo son el exceso de trabajo, los altísimos asuntos que deben ser analizados por los ministros, y algunos otros pretextos más. Lo cierto es que los Tribunales Colegiados se han visto materialmente invadidos por los asuntos que debiera resolver la Corte, y puede cuestionarse lo eficaz o ineficaz que un tribunal integrado por once supremos juzgadores puede resultar para el adecuado control de la constitucionalidad en nuestro país. Todo esto obedece a una soberbia pretensión de emular en forma bizarra el "writ of certiorari" que pone en práctica la Suprema Corte de Justicia de los Estados Unidos de América.

Efectivamente, el *writ of certiorari* como facultad de la Suprema Corte de los Estados Unidos de América para seleccionar y abordar en forma por demás discrecional los asuntos de cuyo conocimiento estima prudente ocuparse ha sido copiada por el "Máximo Tribunal" de la República Mexicana quien emite acuerdos relativos a la remisión de asuntos de su competencia original a los Tribunales Colegiados de Circuito para su conocimiento. No pasa desapercibido que en esos propios acuerdos se hace mención a las figuras que en otros países operan con efectos similares, lo cual de ninguna manera garantiza que en nuestro país sean eficaces para la impartición de justicia. En efecto a fojas 3 del Acuerdo 10/2000, de siete de septiembre de dos mil, textualmente, y en la parte que interesa, afirma: *"...la propia Corte podría dejar de conocer de aquéllos casos en los cuales no sea necesaria la fijación de criterios trascendentes al orden jurídico nacional; y que era imprescindible permitirle -como sucede en otras naciones- concentrar todos sus*

"El amparo para efectos en materia administrativa-fiscal y la garantía constitucional de administración de justicia pronta y expedita"

esfuerzos en el conocimiento y resolución de los asuntos que comprendan un alto nivel de importancia y trascendencia...". No amerita mayor comentario la falta de humildad de quien está obligado a servir al país como custodio supremo de la Constitución.

Segunda. En España la calificación de los magistrados para el Tribunal Constitucional se da de entre juristas de reconocida competencia con más de quince años de antigüedad, magistrados, fiscales, profesores de universidad, miembros de los altos cuerpos de funcionarios, abogados postulantes, etc.; Ejemplo a seguir en México pues la ministratura no debe ser simplemente política sino jurídica por excelencia.

Tercera. El principio de "administración de justicia pronta y expedita" no es nuevo, hemos encontrado un antecedente legislado en la Carta Magna inglesa del rey Juan sin tierra de 15 de junio de 1215, cuyo artículo 48, prescribe lo siguiente: "Promete, igualmente, el soberano que no venderemos, ni rehusaremos, ni dilataremos a nadie la administración de justicia".

Cuarta. Existe falta de concordancia entre las fracciones II y III, de los artículos 103 de la Constitución y sus correspondientes del artículo 1º, de la Ley de Amparo, debido a que el legislador ordinario omitió por completo hacer mención al Distrito Federal, incurriendo en un defecto de técnica legislativa que denota la falta de armonía existente entre la Carta Magna y las leyes que "emanan de ella".

Asimismo, las citadas fracciones hacen referencia a la "soberanía" de las entidades federativas cuando en realidad se debió aludir a la frase: "autonomía en su régimen interno"; en consecuencia es absurdo, erróneo y denota suma

"El amparo para efectos en materia administrativa-fiscal y la garantía constitucional de administración de justicia pronta y expedita"

ignorancia hablar del "amparo soberanía" cuando en realidad es una invasión de esferas de competencia.

Quinta. En el Consejo de Estado francés, que es un tribunal administrativo para juzgar los actos de la propia administración, los fallos destruyen el acto autoritario en forma absoluta; y todos aquellos que podrían resultar perjudicados gozan de la misma protección; en cambio. El Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa no sólo restringe sus fallos al caso concreto, además el Código Fiscal de la Federación le permite conceder la "nulidad para efectos" en términos de los artículos 239 en relación con el 238 de ese ordenamiento, lo que deja mucho que desear en cuanto a la eficacia del tribunal citado. Llama la atención que en México sólo se copien instituciones extranjeras en lo que no son aplicables a efecto de administrar verdadera justicia pronta y expedita, en cambio el ejemplo del Consejo de Estado francés ni siquiera ha sido tomado en consideración.

Sexta. Para auxiliar directamente al titular del Poder Ejecutivo Federal en la administración pública centralizada, existen los órganos denominados Secretarías de Estado. Su competencia se integra con la distribución que hace entre ellos la ley que, según el artículo 90 de la Constitución, expide el Congreso de la Unión. El número de Secretarías de Estado depende de la voluntad política del titular del Poder Ejecutivo Federal quien, tomando en cuenta los requerimientos del país, propone al Congreso las Secretarías que son necesarias para colmarlos, y el órgano legislativo determina mediante la ley respectiva cuales son aprobadas. También las autoridades internas de cada Secretaría de Estado serán creadas por el Congreso.

Por su parte, el Presidente de la República en ejercicio de la facultad reglamentaria que le confiere el artículo 89, fracción I, de la Carta Magna, emite

"El amparo para efectos en materia administrativa-fiscal y la garantía constitucional de administración de justicia pronta y expedita"

reglamentos interiores a fin de distribuir entre las autoridades creadas por el legislativo las facultades que cada una de ellas debe ejercer.

No es constitucional el hecho de que un reglamento interior rebasando los lineamientos de la ley dé origen a autoridades que a su vez realicen actos coactivos en contra de los gobernados, si así fuere todo aquello que ese órgano autoritario realice deviene en inconstitucional por su causa de origen, con independencia de que el actuar de esos entes se ajusten a las leyes o reglamentos.

Séptima. Es comentario obligado señalar que antes de la actual integración la Corte constaba de cuatro Salas numerarias y una supernumeraria o auxiliar. La Primera con competencia en materia penal, la Segunda administrativa, la Tercera civil y la Cuarta del trabajo o laboral. La Sala Auxiliar tenía la competencia para conocer de los asuntos que le fueran remitidos por las salas numerarias, sin embargo sus ministros integrantes nunca formaban pleno.

No se requiere mucha capacidad deductiva para concluir que ningún jurista por estudioso, dedicado o excelso que parezca puede ser especialista supremo en todas las materias, antaño, cada una de las cuatro salas se integraba con expertos en la materia correspondiente, de ahí que la jurisprudencia por especialidades así emanada ha sentado el precedente como la mejor en la historia de la Judicatura Federal. Al reducirse el número de ministros y constituirse dos Salas, una civil-penal y otra administrativa-laboral, se presume que los titulares son expertos cuando menos en esas dos materias, no obstante eso es falso, ya que públicamente se conoce la historia profesional de cada ministro, habiéndolos expertos en alguna materia, pero no en las dos de que conoce la Sala que integran. Opinamos que debe volverse al sistema anterior simplemente por seguridad jurídica ya que no debemos olvidar que la Corte por suprema dirá

"El amparo para efectos en materia administrativa-fiscal y la garantía constitucional de administración de justicia pronta y expedita"

siempre la última palabra en cada asunto y orientará el derrotero que debe tomar el derecho mexicano hacia el futuro.

Octava. La distribución de competencias entre el gobierno federal y los estados federados encuentra dos modelos o formas de realizarse: el modelo canadiense y el estadounidense.

Canadá fue un Estado de origen unitario que se transformó en federal, distribuyendo su competencia entre las provincias, siguiendo la regla de que las facultades no expresamente concedidas a las provincias en la constitución, se entienden reservadas a la federación. Esta es una forma federal constituida por disociación.

Estados Unidos, se conforma originalmente por trece colonias inglesas independientes entre sí, que al separarse de Inglaterra decidieron unirse, primero como confederación y luego integrándose como una federación, lo cual fue posible porque las partes integrantes de ese nuevo todo eran libres, soberanas e independientes, por tanto con plena capacidad de decidir su destino individual. Este es el caso de un federalismo por asociación.

En México se adopta la forma federal de acuerdo al modelo que supone la existencia previa de estados libres, soberanos e independientes entre sí y respecto a cualquier otro centro de poder, estableciendo dos esferas de competencia que son la federal y la local de cada uno de los estados federados, cuya distribución se plasma en el artículo 124 constitucional: "Las facultades que no están expresamente concedidas por esta Constitución a los funcionarios federales, se entienden reservadas a los Estados".

Alexis de Tocqueville señalaba, en 1848, que: **"Los habitantes de México, queriendo establecer un sistema**

"El amparo para efectos en materia administrativa-fiscal y la garantía constitucional de administración de justicia pronta y expedita"

federal, tomaron como modelo y copiaron casi enteramente la Constitución federal de los anglo-americanos, sus vecinos. Pero al transportar ellos la letra de la Ley, no pudieron transplantar, al mismo tiempo, el espíritu que la vivifica. Se les ha visto, pues, embarazarse sin estar entre los rodajes de su doble gobierno. La soberanía de los estados y de la unión, saliendo del círculo que la Constitución había trazado, se interferían cotidianamente. Actualmente..., México se arrastra sin cesar de la anarquía al despotismo militar y del despotismo militar a la anarquía."

Novena. Es garantía constitucional de los procesados en materia penal contar con un defensor, y si no tienen recursos para pagarlo, el Estado proporciona un defensor público federal. El Consejo de la Judicatura Federal ha ampliado este beneficio también a la materia administrativa y civil.

Pues bien, en ese orden de ideas consideramos que debe establecerse la defensoría pública federal en materia de amparo, lo cual dignificaría al Poder Judicial de la Federación, colocándolo a la altura de custodio constitucional efectivo; sólo así podría ser realidad el pensamiento de José María Morelos y Pavón que puede verse en placas de bronce colocadas en las entradas de los órganos del Poder Judicial de la Federación en toda la República con motivo de la conmemoración de la fundación del primer Tribunal Supremo de Justicia de la Nación en Ario de Rosales, Michoacán, el 7 de marzo de 1815, que dice: *"que todo aquel que se queje con justicia tenga un tribunal que lo escuche, lo ampare y lo defienda contra el arbitrario"*.

"El amparo para efectos en materia administrativa-fiscal y la garantía constitucional de administración de justicia pronta y expedita"

Décima. Congruente con la anterior propuesta estimamos debe incluirse un precepto en la Ley de Amparo que establezca la obligación del Poder Legislativo para adecuar la ley que se declare inconstitucional por la Suprema Corte de Justicia de la Nación a fin de proporcionar un efectivo orden jurídico constitucional.

Así las cosas proponemos la introducción a la ley del artículo 197-C, cuyo tenor literal sería el siguiente:

"Artículo 197 C. Establecida jurisprudencia obligatoria por la Suprema Corte de Justicia de la Nación en que se declare la inconstitucionalidad de una ley o una parte de ella, el órgano legislativo que haya emitido la norma declarada inconstitucional iniciará formalmente el procedimiento para adecuar la norma a los lineamientos de constitucionalidad que deberán ser precisados con toda claridad en la jurisprudencia que para tal efecto emita la Corte.

Cuando la adecuación de constitucionalidad sea imposible el procedimiento se iniciará para derogar la norma.

Los presidentes de los órganos legislativos correspondientes serán responsables por la infracción a éste precepto en términos de lo dispuesto por el artículo 107, fracción XVII, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos."

Décima primera. La sentencia que se dicta en el amparo obliga a todas las autoridades que tengan que ver con el cumplimiento de la misma, aunque no hayan sido parte en el juicio con las consecuencias lógicas de que cuando sean requeridas para que cumplan con la ejecutoria y no lo hagan, pueden si así lo determina el Pleno de la Corte, hacerse acreedores a dos sanciones: una administrativa, que es la separación o destitución del cargo y otra jurídica, que consiste en la consignación ante Juez de Distrito para el proceso penal a que se hace acreedor precisamente por haber incurrido ya sea en incumplimiento de la ejecutoria de amparo, en evadir su cumplimiento y lo que es más grave, en repetir el acto contra el cual ya se concedió la protección federal.

"El amparo para efectos en materia administrativa-fiscal y la garantía constitucional de administración de justicia pronta y expedita"

Décima segunda. Especial atención merece el tratamiento que la jurisprudencia ha dado al tercero extraño a juicio en casos muy especiales, lo que dio origen a una figura novedosa denominada "tercero extraño por equiparación".

En efecto, es bien sabido que el amparo directo procede contra sentencias definitivas dictadas por los tribunales judiciales, administrativos o del trabajo. La definitividad reside en que el fallo resuelva la cuestión de fondo planteada y que no exista medio ordinario de defensa que agotar capaz de modificar la decisión de fondo tomada por el tribunal en cuestión.

Así las cosas en algunas ocasiones suele suceder que por vía de amparo directo los particulares plantean violaciones a las leyes procesales consistentes en la falta de emplazamiento al juicio, o el indebido emplazamiento al mismo. Esto obedece a que los artículos 158, 159 y 161 de la Ley de Amparo, textualmente ordenan reclamar en la vía directa esa violación del procedimiento, colocándose al particular en un manifiesto estado de indefensión, habida cuenta que en esa vía no es posible ofrecer pruebas, lo que imposibilitaría al promovente del juicio constitucional para demostrar cuestiones como por ejemplo que la persona con quien se entendió el emplazamiento no existe, o bien, que nunca estuvo en el sitio donde supuestamente fue emplazado. La Suprema Corte visionariamente ha estimado que en esos casos el Tribunal Colegiado de Circuito debe remitir el expediente ante el Juez de Distrito competente para que substancie el procedimiento como amparo indirecto proporcionando así la oportunidad probatoria relativa al impetrante de garantías. Véase: Novena Época; Instancia: Pleno; Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta; Tomo: XIII, Abril de 2001; Tesis: P.J.J. 40/2001; Página: 81; **"EMPLAZAMIENTO. LA FALTA O ILEGALIDAD DEL MISMO SON IMPUGNABLES EN AMPARO INDIRECTO CUANDO EL QUEJOSO SE OSTENTA COMO PERSONA EXTRAÑA AL JUICIO POR EQUIPARACIÓN, NO OBSTANTE QUE TENGA CONOCIMIENTO DE LA SENTENCIA, LAUDO O RESOLUCIÓN DEFINITIVA DURANTE EL**

"El amparo para efectos en materia administrativa-fiscal y la garantía constitucional de administración de justicia pronta y expedita"

TRANSCURSO DEL TÉRMINO PREVISTO EN LOS ARTÍCULOS 21 Y 22 DE LA LEY DE AMPARO."

En congruencia con lo anterior se propone la modificación del artículo 114, de la ley de la materia en la parte conducente para quedar como sigue:

"Artículo 114. El amparo se pedirá ante Juez de Distrito:

...

V. Contra actos ejecutados dentro o fuera de juicio que afecten a personas extrañas a él. En todo caso el juicio de tercera será optativo para el afectado.

Se considerará como tercero extraño por equiparación a todo aquel que habiendo planteado en amparo indirecto como único concepto de violación la falta de emplazamiento a juicio o la indebida citación al mismo, no tenga oportunidad de probar los extremos de su dicho. En esos casos el Tribunal Colegiado de Circuito remitirá el asunto al Juez de Distrito competente para que lo substancie como amparo indirecto, tomándose como fecha de presentación de la demanda la recepción del escrito respectivo ante el tribunal responsable."

Décima tercera. Gravísimo problema es el que tienen los gobernados cuando acuden a los recursos ordinarios en materia administrativa. Efectivamente, sería contrario al más elemental principio de justicia y de equidad procesal exigir a los particulares como obligación previa al juicio de amparo el agotamiento de cualquier recurso que prevea la autoridad administrativa en ordenamientos distintos de las leyes como pueden ser reglamentos, normas administrativas, resoluciones, circulares o acuerdos de carácter general. Ello significaría dejar en manos irrestrictas de las propias autoridades responsables la procedencia de la acción constitucional, atento que el particular tendría que agotar todas esas instancias antes de poder plantear el problema al Poder Judicial de la Federación, constituyendo verdaderos laberintos procedimentales, con las consecuentes

“El amparo para efectos en materia administrativa-fiscal y la garantía constitucional de administración de justicia pronta y expedita”

derivaciones de litis, que dificultarían la resolución adecuada y final del asunto de que se trate.

Desde el punto de vista constitucional cuando la Ley de Amparo establece como obligación para los particulares la de agotar los recursos que establezcan las leyes antes de acudir a la acción de garantías, no puede sujetar la procedencia de ésta a una determinación administrativa aún cuando se contenga en un reglamento; en todo caso sólo aceptaría una condición aprobada por el propio legislador, en consecuencia, si el particular decide no agotar los recursos ordinarios que se encuentran regulados por la autoridad administrativa, esto no acarreará la improcedencia del juicio constitucional (véase foja 145).

Décima cuarta. Respecto del artículo 135, de la Ley de Amparo conviene hacer una precisión, el citado artículo dispone que *“cuando el amparo se pida contra el cobro de contribuciones, podrá concederse discrecionalmente la suspensión del acto reclamado...”*. Consideramos necesario que se reforme dicho artículo a fin de suprimir la facultad discrecional del Juez para otorgar la suspensión de la ejecución acto que se reclama, para adecuarse a lo dispuesto por la legislación tributaria que impone a los Magistrados del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa la obligación de conceder la suspensión una vez garantizado el interés fiscal por cualquiera de las formas previstas por la normatividad aplicable.

La facultad discrecional de la que se dota al Juez de Distrito para que a su libre arbitrio suspenda la ejecución de los créditos fiscales, constituye una exigencia mayor que las permitidas a la autoridad tributaria, lo que en lenguaje coloquial sería “ser más papista que el Papa”.

Lo anterior es así, pues no existe motivo razonable para que aún garantizados los intereses en juego se niegue la medida suspensiva. Tratándose de la materia tributaria el interés del Estado radica fundamentalmente en

“El amparo para efectos en materia administrativa-fiscal y la garantía constitucional de administración de justicia pronta y expedita”

cuestiones económicas, luego si ese punto de vista se encuentra satisfecho no ha lugar a conceder discrecionalidad abierta a los Jueces de Distrito para negar la suspensión.

Décima quinta. En cuanto al tipo de garantía que debe aceptarse en el juicio de amparo para conceder la suspensión contra el cobro de contribuciones. Puede leerse en el artículo 135, de la Ley de Amparo, que el legislador, en principio, sujeta la efectividad de la medida a que se otorgue depósito de la cantidad adeudada.

Esta condición es criticable por exagerada ya que, desde el punto de vista jurídico llega al absurdo de ignorar los demás tipos de garantía que acepta la propia autoridad responsable obligándose, de éste modo a asegurar el interés fiscal ante la propia autoridad exactora cuando la controversia ya se encuentra ante la potestad federal. Ahora bien, desde la perspectiva meramente financiera encontramos que para el contribuyente, el depósito de cantidad suficiente para garantizar el interés fiscal ante la autoridad exactora resulta a fin de cuentas lesivo en su patrimonio, pues el hecho de tener congelada esa suma de dinero, le ocasiona la pérdida de los rendimientos y ganancias que dicha cantidad generaría en condiciones normales de inversión. Aunado a lo anterior debe advertirse que el crédito fiscal sigue generando recargos mientras se encuentre insoluto, propiciándose que la autoridad responsable en reiteradas ocasiones solicite al juzgador federal que ordene la actualización del adeudo, lo cual constituye una carga adicional para el gobernado que impetra la acción de garantías.

Atento a lo anterior proponemos otra modificación a la Ley de Amparo, para que el artículo 135 de la misma quedara en los términos siguientes:

“Artículo 135. Cuando el amparo se pida contra el cobro de contribuciones, deberá concederse en todo caso la suspensión de la ejecución del acto reclamado, la que surtirá efectos previa garantía de la cantidad que se cobra en cualquiera de las formas permitidas por la ley ante la

"El amparo para efectos en materia administrativa-fiscal y la garantía constitucional de administración de justicia pronta y expedita"

Tesorería de la federación, Distrito Federal, Estado o municipio que corresponda.

...".

Décima sexta. Es de capital importancia, y atento a ello se incluye como conclusión en éste trabajo el criterio actual que sustenta la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en torno a la obligación de acudir al Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa antes de impetrar la acción constitucional, ya que en nuestra opinión materialmente elimina a dicho órgano jurisdiccional desnaturalizando al juicio de garantías.

"Novena Época
Instancia: Segunda Sala
Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta
Tomo: XI, Marzo de 2000
Tesis: 2a./J. 19/2000
Página: 131

AMPARO. PROCEDE CONTRA COBROS FISCALES SIN NECESIDAD DE AGOTAR LOS RECURSOS ORDINARIOS O EL JUICIO DE NULIDAD, PORQUE EL CÓDIGO FISCAL DE LA FEDERACIÓN EXIGE MAYORES REQUISITOS QUE LA LEY DE LA MATERIA, PARA SUSPENDERLOS.

De conformidad con lo dispuesto por los artículos 107, fracción IV, constitucional y 73, fracción XV, de la Ley de Amparo, el juicio de amparo en materia administrativa es improcedente cuando la parte quejosa no agota, previamente, los medios o recursos ordinarios que establezca la ley del acto, por aplicación del principio de definitividad, excepto cuando la mencionada ley que rige el acto exija, para conceder la suspensión, mayores requisitos que la Ley de Amparo. Ahora bien, en contra de los cobros regidos por el Código Fiscal de la Federación, procede el recurso de revocación o el juicio de nulidad que, como optativos, establece en los artículos 116 y 125, y si bien es cierto que el mismo ordenamiento establece la suspensión en los artículos 141, 142 y 144, en ellos se establecen mayores requisitos para otorgar la suspensión del procedimiento administrativo de ejecución, que en la Ley de Amparo, pues para garantizar el interés fiscal exige, además

"El amparo para efectos en materia administrativa-fiscal y la garantía constitucional de administración de justicia pronta y expedita"

del importe de las contribuciones adeudadas actualizadas y los accesorios causados, los accesorios que se generen en los doce meses siguientes a su otorgamiento, y que al terminar este periodo, en tanto no se cubra el crédito, ese importe deberá actualizarse cada año y ampliarse la garantía a fin de que se cubra el crédito actualizado y el importe de los recargos, incluyendo los correspondientes a los doce meses siguientes, exigencias que incuestionablemente son mayores para el contribuyente, en comparación con las condiciones que se prevén en los artículos 125 y 135 de la Ley de Amparo, conforme a los cuales, para otorgar la suspensión del acto reclamado, como máximo, se exige como depósito, la cantidad que se cobra y la garantía de los perjuicios, además de que el Juez de Distrito tiene facultad para no exigir depósito cuando la suma cobrada exceda de la posibilidad del quejoso, cuando ya se tenga constituida garantía ante la exactora, o cuando el quejoso sea distinto del causante obligado directamente al pago, caso este en que puede pedir cualquiera otra garantía. De ahí que resulte incorrecto sobreseer en el juicio de garantías por no haberse agotado los medios ordinarios de defensa.

Contradicción de tesis 61/99. Entre las sustentadas por el Primer Tribunal Colegiado del Vigésimo Circuito, el Segundo Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito y las diversas del Primer Tribunal Colegiado del Décimo Sexto Circuito y del Segundo Tribunal Colegiado del Décimo Quinto Circuito. 28 de enero del año 2000. Mayoría de cuatro votos. Disidente: Mariano Azuela Güitrón. Ponente: Juan Díaz Romero. Secretario: Aristeo Martínez Cruz."

Tesis de jurisprudencia 19/2000. Aprobada por la Segunda Sala de este Alto Tribunal, en sesión pública del veintiocho de enero del año dos mil."

Como puede verse no es lo importante para efectos de agotar los medios ordinarios de defensa la cantidad que deba ser garantizada para que surta efectos la suspensión en los juicios de amparo solicitados contra el cobro de créditos fiscales, lo que debe tomarse en consideración es que la Ley de Amparo como presupuesto general exige el depósito de la cantidad que se pretende cobrar, y como hipótesis de excepción permite que se garantice ante la autoridad exactora lo cual implica necesariamente sujetarse por lógica a los lineamientos que pida

"El amparo para efectos en materia administrativa-fiscal y la garantía constitucional de administración de justicia pronta y expedita"

la autoridad fiscal, que tendrá que exigir la garantía "del importe de las contribuciones adeudadas actualizadas y los accesorios causados, los accesorios que se generen en los doce meses siguientes a su otorgamiento, y que al terminar este periodo, en tanto no se cubra el crédito, ese importe deberá actualizarse cada año y ampliarse la garantía a fin de que se cubra el crédito actualizado y el importe de los recargos, incluyendo los correspondientes a los doce meses siguientes..." (sic).

En las relacionadas condiciones es claro que la suspensión en amparo contra créditos fiscales exige en principio un requisito mayor a todos, es decir, el depósito de la cantidad adeudada, y en caso de pretender otorgar la garantía en alguna otra forma se tendrá que acudir a todo lo que pretenda la autoridad exactora, por ello insistimos en que debe reformarse el artículo 135 de la Ley de Amparo en los términos propuestos con anterioridad, empero tal y como se encuentra la redacción actual de la ley de la materia no puede sostenerse lo que indica el criterio que se examina, en el cual, el Ministro Mariano Azuela Güitrón no estuvo de acuerdo, y coincidimos con su punto de vista.

Décima séptima. En términos del artículo 114, fracción II, de la Ley de Amparo, el juicio constitucional procede contra actos administrativos entre los que por supuesto se consideran los fiscales. La administración pública puede actuar en forma instantánea o a través de procedimientos administrativos seguidos en forma de juicio. Al efecto y en cuanto a los actos instantáneos no hay problema en su identificación; sin embargo en los segundos se ha generado controversia.

Este trabajo propone que en términos del artículo y fracción de la ley de la materia citados, sea el Juez de Distrito quien a través del amparo indirecto estudie lo hecho por las autoridades administrativas durante todos los procedimientos administrativos que se substancien, las resoluciones finales que en ellos se dicten

"El amparo para efectos en materia administrativa-fiscal y la garantía constitucional de administración de justicia pronta y expedita"

además de la inconstitucionalidad de las normas aplicadas en cualquier momento del procedimiento y al dictar la resolución.

Así las cosas, el particular tiene la posibilidad de sujetar a la potestad del Poder Judicial de la Federación todo lo actuado por las autoridades administrativas-fiscales a través de la vía constitucional indirecta y si lo estima pertinente, acudir a jurisdicción de tribunales para llegar hasta el amparo indirecto.

La propuesta ahorra tiempo y robustece el cumplimiento de la garantía individual establecida en el artículo 17 constitucional de impartición de justicia pronta y expedita.

Décima octava. La Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, se ha encargado de dar la única definición registrada jurisprudencialmente hasta la fecha de lo que deberá entenderse por "procedimientos administrativos seguidos en forma de juicio" (véase foja 168).

"Novena Época

Instancia: Segunda Sala

Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta

Tomo: X, Julio de 1999

Tesis: 2a. XCIX/99

Página: 367

PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO SEGUIDO EN FORMA DE JUICIO. INTERPRETACIÓN DE LA FRACCIÓN II DEL ARTÍCULO 114 DE LA LEY DE AMPARO.

No existe criterio uniforme respecto a lo que debe entenderse por procedimiento administrativo seguido en forma de juicio, puesto que tal carácter se ha dado por igual a los actos instaurados en forma unilateral por la autoridad administrativa para verificar el cumplimiento de los particulares a disposiciones de indole administrativa, en los que se le da al afectado la oportunidad de comparecer, rendir pruebas y alegar; a aquellos otros que se sustancian a solicitud de parte interesada para la obtención de licencias,

“El amparo para efectos en materia administrativa-fiscal y la garantía constitucional de administración de justicia pronta y expedita”

autorizaciones, permisos, concesiones, etcétera; y, también a los procedimientos que importan cuestión entre partes, sujeta a la decisión materialmente jurisdiccional de la autoridad administrativa. Ahora bien, para los efectos de la procedencia del juicio de amparo en los supuestos previstos por el artículo 114, fracción II, de la Ley de Amparo, no basta la circunstancia de que en determinados procedimientos administrativos se prevea la posibilidad de que el particular afectado con el acto administrativo sea oído en su defensa, pues ello no autoriza a concluir que se está en presencia de un procedimiento administrativo seguido en forma de juicio, dado que este último se caracteriza por la contienda entre partes, sujeta a la decisión jurisdiccional de quien se pide la declaración de un derecho y la correlativa obligación. Así, a manera de ejemplo, la orden de verificación, su ejecución y las consecuencias jurídicas que de ellas deriven, como la imposición de multas y clausura, en aplicación a la Ley para el Funcionamiento de Establecimientos Mercantiles del Distrito Federal, no son actos comprendidos dentro de un procedimiento seguido en forma de juicio, debido a que no entrañan cuestión alguna entre partes que amerite la declaración de un derecho, sino que se trata de actos efectuados por la autoridad administrativa en ejercicio de sus facultades de comprobación, tendientes a vigilar el cumplimiento de normas de orden público en satisfacción del interés social.

Amparo en revisión 250/97. Ruperto Antonio Torres Valencia. 16 de abril de 1999. Cinco votos. Ponente: Guillermo I. Ortiz Mayagoitia. Secretario: Homero Fernando Reed Ornelas.”

De lo anterior derivamos que por procedimiento administrativo seguido en forma de juicio debemos entender las variantes siguientes:

- a) Los actos instaurados en forma unilateral por la autoridad administrativa para verificar el cumplimiento de los particulares a disposiciones de índole administrativa, en los que se le da al afectado la oportunidad de comparecer, rendir pruebas y alegar.

"El amparo para efectos en materia administrativa-fiscal y la garantía constitucional de administración de justicia pronta y expedita"

- b) Aquellos otros que se sustancian a solicitud de parte interesada para la obtención de licencias, autorizaciones, permisos, concesiones, etcétera.

- c) Los procedimientos que importan cuestión entre partes, sujeta a la decisión materialmente jurisdiccional de la autoridad administrativa.

Este último inciso se refiere no a la tramitación de un juicio contencioso administrativo ante el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa (jurisdicción administrativa típica), como se creería a primera vista, sino a un desdoblamiento de la personalidad de la autoridad administrativa para actuar como juez u órgano revisor de sus propios actos a través de un superior jerárquico o un órgano especializado que por su autonomía, independencia, objetividad e imparcialidad se encuentra facultado para atender tales cuestiones (jurisdicción administrativa atípica); nos referimos pues a la tramitación y resolución de los recursos administrativos y particularmente en materia fiscal hablaríamos del recurso de revocación.

Si un particular interpone un recurso administrativo para atacar un acto de autoridad que lo lastima en su esfera de derechos, se tiene una controversia entre partes que tendrá que ser resuelta por otra autoridad administrativa, que en este caso no es sino la propia autoridad, pero ahora en calidad de revisor de los actos impugnados. Es decir, actúa como juez y parte del conflicto, de ahí que sólo resuelva favorablemente al gobernado en asuntos de poca importancia económica o escasa trascendencia política.

El criterio jurisprudencial que ahora rige tiene la trascendencia de ubicar el tema identificando la materia en que debemos centrar a los procedimientos administrativos seguidos en forma de juicio; lo anterior es así toda vez que hace el distingo claro entre la simple actividad administrativa y lo que propiamente ya es un tema "de jurisdicción administrativa atípica", que es lo que genera la posibilidad de

"El amparo para efectos en materia administrativa-fiscal y la garantía constitucional de administración de justicia pronta y expedita"

promover el juicio de amparo indirecto en términos de la fracción II, del artículo 114, de la ley a fin de hacer factible ésta hipótesis que de lo contrario no sería sino letra muerta. Adquiere sentido la hipótesis en comento si apreciamos que el legislador de amparo permite a la autoridad judicial federal decidir sobre todos los vicios cometidos durante el procedimiento jurisdiccional atípico y el dictado de la resolución recaída a dicho procedimiento, constituyéndose una verdadera instancia casacionista de pura cepa administrativa por vía de amparo biinstancial que podrá terminar, en el peor de los casos ante Tribunal Colegiado de Circuito en recurso de revisión. Se advierte que en éstas hipótesis ahora explicitadas existe el mismo riesgo que en el amparo directo de que se conceda la protección constitucional "para efectos", vicio que posteriormente propondremos cómo debe eliminarse. Por lo pronto la idea de éste párrafo es ubicar al lector en la forma técnica de estar en la hipótesis que presenta nuestro trabajo como posibilidad para enfrentar a la potestad fiscal con la potestad constitucional; esto en forma novedosa pero muy técnica podría llamarse "*casación administrativa-fiscal indirecta*".

Décima novena. Debemos considerar que una orden de visita o verificación trae aparejada la existencia de un acto inminente, que es la de iniciar un procedimiento de auditoría en el domicilio del gobernado para la revisión de documentos lo que acarrea consecuencias jurídicas tales como la imposición de multas, la determinación de créditos, etc.; ahora bien, la jurisprudencia ha resuelto que de consumarse la visita la inviolabilidad del domicilio y la secrecía de los documentos sujetos a la auditoría serán imposibles de reparar, por lo que el amparo resulta improcedente y debe sobreseerse; contrario sensu, si se ocurre al amparo previo a dicha consumación, es decir, antes del levantamiento de la primera acta de visita procede no sólo el juicio constitucional, sino la suspensión del acto reclamado para impedir la práctica de ese procedimiento de inspección; todo ello con el objetivo de mantener viva la materia del amparo; de ahí que sostenemos la procedencia de la suspensión incluso de oficio en éstos casos con apoyo en lo dispuesto en el artículo 123, fracción II, de la Ley de Amparo.

"El amparo para efectos en materia administrativa-fiscal y la garantía constitucional de administración de justicia pronta y expedita"

Al respecto, véase la tesis XXVIII/99, de la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, publicada en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, tomo X, noviembre de mil novecientos noventa y nueve, página cuatrocientos veintitrés, cuyo tenor literal es el siguiente:

"ORDEN DE VISITA. AMPARO IMPROCEDENTE POR TRATARSE DE UN ACTO CONSUMADO DE MANERA IRREPARABLE.

La orden de visita que tiene como fin el llevar a cabo una revisión de los documentos del visitado directamente en su domicilio es en sí la instrucción a los visitadores de verificar en el domicilio que se señale dentro de la propia orden, la situación jurídica del particular; de tal suerte que al iniciarse el procedimiento de verificación con el acta de visita, dicha orden se consume de manera irreparable, porque la inviolabilidad del domicilio del auditado, ya no será posible reparar. De ahí que el juicio de garantías, resulta improcedente y debe sobreseerse de conformidad con lo dispuesto por el precepto 73, fracción XVIII, último párrafo, de la Ley de Amparo, en relación con la fracción IX de la citada ley.

Amparo en revisión 1837/98. David Pedro Barrón, 17 de febrero de 1999. Cinco votos. Ponente: Olga Sánchez Cordero de García Villegas. Secretario: Miguel Ángel Cruz Hernández".

Vigésima. El punto central de éste trabajo reside en la figura conocida como el amparo para efectos, que en realidad carece de existencia legal y solamente ha sido creada por los tribunales a fin de precisar desde el fallo mismo como debe acatarse la ejecutoria protectora.

Ese ha sido el motivo que según los juzgadores animó la creación de la figura en comento, no obstante la realidad es otra. En efecto, el interés exagerado por resolver la mayor cantidad de asuntos en el menor tiempo, y con eso satisfacer a la estadística revela que el amparo para efectos ha servido solamente para

"El amparo para efectos en materia administrativa-fiscal y la garantía constitucional de administración de justicia pronta y expedita"

soslayar la resolución final, deshaciéndose del asunto en forma fácil, sin compromisos y asegurando el beneplácito de la autoridad administrativa revisora o sea el Consejo de la Judicatura Federal.

Es clamor fundado y evidente de quienes acuden a impetrar la protección federal que éste vicio judicial retarda la administración de la justicia en forma desesperante y sin límites, es bien sabido que en ocasiones un procedimiento se repone varias veces gracias al amparo para efectos concedido por los tribunales para resarcir los vicios in procedendo, lo que a menudo provoca el desinterés de las partes, la ruina de los abogados, y la peor de las desgracias de los reos cuando se trata de asuntos del orden penal.

En la materia fiscal es conocido que los tribunales de la federación llegan al grado de amparar para efectos de que se perfeccione el acto reclamado proporcionando a la autoridad responsable múltiples oportunidades para subsanar los errores de forma y de fondo en que incurre al emitir los actos cuya competencia le es conferida por la ley y obviamente en perjuicio de los particulares titulares de las garantías individuales y respecto de quienes el constituyente estableció el juicio de amparo a fin de salvaguardar sus intereses, ello desnaturaliza la acción constitucional convirtiéndola en siniestra aliada de los órganos arbitrarios de poder y en enemiga oculta de los gobernados.

Vigésima primera, La situación apuntada en la conclusión precedente se ha percibido por la Cámara de Diputados al Congreso de la Unión órgano legislativo que en la Gaceta Parlamentaria, año VI, número 1224, de jueves tres de abril de dos mil tres, publicó el decreto por el que se adiciona el artículo 77, de la Ley de Amparo, aprobada por 376 votos contra 12 y 9 abstenciones.

En dicho documento sucintamente se sostiene:

"El amparo para efectos en materia administrativa-fiscal y la garantía constitucional de administración de justicia pronta y expedita"

- a) El estudio preferente en los juicios de amparo directo de los conceptos de violación formulados en la demanda de garantías.
- b) El dictado de la ejecutoria pertinente entrando al estudio de fondo.
- c) La precisión de los términos en los que deberá dictarse la nueva sentencia o laudo reclamados SIN ORDENAR REENVÍO ALGUNO A LA AUTORIDAD RESPONSABLE.
- d) Cuando por excepción se ampare por vicios procesales debe precisarse en el último considerando de la sentencia los efectos para los que se concede el amparo a fin de asegurar su estricto cumplimiento.
- e) **Introduce la figura del amparo adhesivo**, para que en una sola vez se unifiquen las pretensiones de las partes y el colegiado pueda decidir la controversia en única ocasión a fin de satisfacer la administración de justicia pronta y expedita establecida por el artículo 17 constitucional.

Celebramos que cuando menos la Cámara de Diputados haya coincidido en los puntos de vista que han sido expuestos durante el desarrollo del presente trabajo, esperamos que la Cámara de Senadores apruebe la adición señalada.

Se debe puntualizar que esto cambia la naturaleza del amparo directo convirtiéndolo en una especie de apelación constitucional muy parecida a los recursos de casación que ya fueron materia de análisis en el capítulo de derecho comparado, y en consecuencia, a los Tribunales Colegiados de Circuito en verdaderas cortes de legalidad con plenitud de jurisdicción para decidir las cuestiones de fondo efectivamente planteadas por las partes sin que se pueda rehuir por ningún pretexto la responsabilidad de decidir lo que los gobernados han propuesto.

Vigésima segunda. Tradicionalmente la doctrina de amparo entre los principios rectores del juicio constitucional ha considerado al de "estricto derecho", que en síntesis estriba en la obligación del quejoso de señalar con estricta técnica los motivos, razones o circunstancias por las que considera que se han violado las garantías individuales, tratados internacionales, leyes federales o locales, reglamentos, acuerdos, circulares o cualquier otro ordenamiento general en su perjuicio; ello impone recíprocamente al juzgador la obligación de sujetarse a los términos de la queja sin poder agregar ningún argumento no alegable a fin de conceder la protección federal. Pues bien, ello convirtió al juicio constitucional en un verdadero laberinto de tecnicismos cuyo tratamiento fue destinado sólo a los especialistas con experiencia y preparación, por ende, a los particulares que pudieran pagar sus honorarios.

Huelga decir que la suplencia de la queja no puede administrarse en forma arbitraria al capricho del juez, lo anterior significa que primero deberá acudir a consideraciones de fondo que pongan fin al tema constitucional planteado (amparo liso y llano), y sólo en caso de no encontrar alguna con tales efectos podrá considerar los aspectos de forma que tendrán como consecuencia un amparo para efectos.

Uno de los vicios más graves de la impartición de justicia federal se presenta cuando el titular sin estudiar los conceptos de violación y al margen de los mismos decide amparar para efectos procesales cuando la situación del quejoso ya puede recibir una resolución de fondo; eso perjudica de manera gravísima los derechos fundamentales del individuo y constituye además una falta de respeto a la voluntad del impetrante de garantías, que es el titular de la acción de amparo único a quien se debe atender en su intención; los jueces entienden mal la facultad que el legislador les ha dado, no los coloca como semidioses para hacer lo que les parezca pertinente en cada caso, la operatividad práctica de ésta figura

"El amparo para efectos en materia administrativa-fiscal y la garantía constitucional de administración de justicia pronta y expedita"

lleva un orden técnico siempre orientado al mayor beneficio del demandante constitucional, nunca en sentido contrario.

Vigésima tercera. Acorde con lo anterior y como de *lege ferenda* final se propone una adición al artículo 76 bis de la Ley de Amparo para quedar como sigue:

"Artículo 76 bis.....
.....
.....
.....
.....

Quando en la demanda de amparo se expresen conceptos de violación relativos al fondo de la cuestión planteada, la protección federal se concederá primeramente en vista del estudio realizado de tales conceptos, haciéndose una declaración específica sobre los mismos. Sólo cuando no sean suficientes para el otorgamiento del amparo, se podrán abordar las cuestiones de forma o violaciones del procedimiento que hayan sido planteadas en el escrito de demanda o en aplicación de la suplencia de la queja deficiente en los términos dispuestos por este artículo."

Bibliografía

1. Abbagnano, Nicola; "Diccionario de Filosofía"; 2ª ed.; FCE; México, 1996.
2. Acosta Romero, Miguel; "Teoría General del Derecho Administrativo"; Porrúa, México, 1999.
3. Álvarez de Linares Uría, Sandalio (compilador); "Comentarios Sobre la Reforma Procesal (Ley 10-92 de 30 de Abril)"; Ediciones Forum ; Oviedo, 1992.
4. "Amparo"; Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje; México, 1996.
5. Arellano García, Carlos; "El juicio de amparo"; 5ª ed.; Porrúa, México, 1999.
6. Arellano García, Carlos; "Práctica forense del juicio de amparo"; 13ª ed.; Porrúa, México, 1999.
7. Aristóteles, "Ética Nicomaquea, Política"; 13ª ed.; Porrúa; México, 1993.
8. Bazdresch, Luis; "Garantías constitucionales. Curso introductorio"; 5ª ed.; Trillas, México, 2002.
9. Bazdresch, Luis; "El juicio de amparo. Curso general"; 6ª ed.; Trillas, México, 2000.
10. Berlín Valenzuela, Francisco (coordinador); "Diccionario universal de términos parlamentarios"; 2ª ed.; Miguel Ángel Porrúa; México, 1998.
11. Bravo González, Agustín y Beatriz Bravo Valdés; "Derecho Romano; Primer curso"; 16ª ed.; Porrúa; México, 1999.

"El amparo para efectos en materia administrativa-fiscal y la garantía constitucional de administración de justicia pronta y expedita"

12. Burgoa Orihuela, Ignacio: "Derecho constitucional mexicano"; 11ª ed.; Porrúa, México, 1997.
13. Burgoa Orihuela, Ignacio: "El juicio de amparo"; 37ª ed.; Porrúa, México, 2000.
14. Burgoa Orihuela, Ignacio: "Las garantías individuales"; 31ª ed.; Porrúa, México, 1999.
15. Burgoa Orihuela, Ignacio: "Antología de su pensamiento: 1934-1986"; Compilación y presentación por Ignacio Burgoa Llano; México, 1987.
16. Calamandrei, Piero: "La Casación Civil"; Tomo I, Volumen 1; Buenos Aires, 1961.
17. Carpizo McGregor, Jorge. *El presidencialismo mexicano*, 3ª edición, México, UNAM / Siglo XXI, 1983.
18. Castro Castro, Juventino V.: "Garantías y amparo"; 10ª ed.; Porrúa, México, 1998.
19. Castro Castro, Juventino V.: "La Suprema Corte de Justicia ante la ley injusta. Un fallo histórico respecto al llamado 'anatocismo'"; Porrúa, 2000.
20. "Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos comentada"; Colección Popular Ciudad de México, Serie Textos Jurídicos – Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM; México, 1990.
21. Del Castillo del Valle, Alberto: "Primer Curso de Amparo"; EDAL; México, 1998.

"El amparo para efectos en materia administrativa-fiscal y la garantía constitucional de administración de justicia pronta y expedita"

22. "Derechos del pueblo mexicano. México a través de sus constituciones"; Enciclopedia Parlamentaria de México; Instituto de Investigaciones Legislativas de la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión – Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM; Volumen I, Tomo 3: artículos 12-23; Serie VI; 4ª ed.; Miguel Ángel Porrúa; México, 1994.
23. Diccionario de la Lengua Española; Ediciones Larousse, México, 2001.
24. Fix-Zamudio, Héctor; "El juicio de amparo"; Porrúa, México, 1964.
25. Fraga, Gabino; "Derecho administrativo"; Porrúa, México, 1998.
26. García Ruiz, José Luis; "El recurso de amparo en el derecho español"; Editora Nacional, Madrid, 1980.
27. Gutiérrez y González, Ernesto; "Derecho administrativo y derecho administrativo al estilo mexicano"; Porrúa, México, 2000.
28. Hobbes, Thomas; "Leviatán"; Publicaciones Cruz O. S.A.; México, 1999.
29. Kaye, Dionisio J.; "Derecho procesal fiscal"; 6ª ed.; Themis, México, 2000.
30. Lira, Andrés; "El Amparo Colonial y el Juicio de Amparo Mexicano"; FCE; México, 1972.
31. Margain Manatou, Emilio; "Introducción al estudio del derecho tributario mexicano"; 14ª ed.; Porrúa, México, 1999.
32. Noriega Cantú, Alfonso; "Lecciones de amparo"; Porrúa, México, 1999.

"El amparo para efectos en materia administrativa-fiscal y la garantía constitucional de administración de justicia pronta y expedita"

33. Padilla Castellanos, José R.; "Sinopsis de amparo"; 5ª ed.; Cárdenas editor y distribuidor; México, 1999.
34. Pallares, Eduardo; "Diccionario de Derecho Procesal Civil"; 25ª ed.; Porrúa; México, 1999.
35. Platón; "Diálogos". 'La República o de lo justo'; 25ª ed.; Porrúa, México, 1998.
36. Pérez Tremps, Pablo; "Justicia Constitucional en Iberoamérica"; Instituto de Derecho Público Comparado de la Universidad Carlos III de Madrid, 2002.
37. Reyes Tayabas, Jorge; "Derecho constitucional aplicado a la especialización en amparo"; 5ª ed.; Themis, México, 2000.
38. Rodríguez Lobato, Raúl; "Derecho fiscal"; 2ª ed.; Harla, México, 1986.
39. Sánchez Bríngas, Enrique; "Derecho constitucional"; 3ª ed.; Porrúa, México, 1998.
40. Sánchez León, Gregorio; "Derecho fiscal mexicano"; Tomos I y II; 11ª ed.; Cárdenas editor y distribuidor; México, 1998.
41. Sánchez Miranda, Arnulfo; "Aplicación práctica del Código Fiscal"; Línea Universitaria, México, 2001.
42. Senior González, Alberto F.; "Un curso de Filosofía del Derecho"; México, 2000.
43. Serra Rojas, Andrés; "Derecho administrativo"; Tomos I y II; Porrúa, México, 2000.

"El amparo para efectos en materia administrativa-fiscal y la garantía constitucional de administración de justicia pronta y expedita"

44. Serra Rojas, Andrés; "Ciencia política, la proyección actual de la teoría general del Estado"; 14ª ed.; Porrúa, México, 1996.
45. Silva Vallejo, José Antonio; "El Derecho Procesal en la Edad Media"; Cultural Cuzco; Lima, 1998.
46. Suárez Camacho, Humberto; "Análisis práctico-operativo de la suplencia de la queja deficiente en el juicio de amparo"; UNAM- Facultad de Derecho; México, 1994.
47. Tamayo y Salmorán, Rolando; "Introducción al estudio de la Constitución"; Fontamara, México, 1998.
48. Tena Ramírez, Felipe; "Derecho Constitucional Mexicano"; 30ª ed.; Porrúa, México, 1996.
49. Tocqueville, Alexis; "La democracia en América"; Alianza Editorial; Madrid, 1980.

Artículos en revistas y páginas web

1. De la Plaza, Manuel; "La casación civil"; Revista de Derecho Privado; Madrid, 1944.
2. Department of State; www.usinfo.state.gov/journals.htm; febrero de 2003.
3. Yllanes Ramos, Fernando; "El amparo. El mejor instrumento de defensa de los derechos individuales. Antecedentes, experiencias y análisis comparativos del amparo mexicano"; Conferencia dictada con motivo del 28ª convención anual del State Bar of California; El Foro, abril-diciembre de 1955; www.bma.org.mx; febrero de 2003.

"El amparo para efectos en materia administrativa-fiscal y la garantía constitucional de administración de justicia pronta y expedita"

4. Merino, Gustavo; "Una agenda para las finanzas públicas de México"; ITAM-CEA-CIPPGE; México, 2001.
5. Mulino Ríos, María Conchita; "El recurso de casación para la unificación de la doctrina"; http://www.geocities.com/valvo_60/casacionuni.html; marzo de 2003.
6. Rabasa, Oscar; "Diferencias entre el juicio de amparo y los recursos constitucionales norteamericanos"; conferencia dictada en el Ilustre y Nacional Colegio de Abogados; El Foro, septiembre, 1947; www.bma.org.mx; febrero de 2003.
7. Terrazas Salgado, Roberto; "El inconstitucional amparo para efectos", artículo por publicar en el libro homenaje al 85° aniversario del Dr. Ignacio Burgoa Orihuela; Facultad de Derecho, UNAM, México, 2003.

Legislación y jurisprudencia

- o Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.
- o Código Fiscal de la Federación.
- o Código Federal de Procedimientos Civiles.
- o Ley Reglamentaria de los Artículos 103 y 107 Constitucionales.
- o Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación.
- o Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.

“El amparo para efectos en materia administrativa-fiscal y la garantía constitucional de administración de justicia pronta y expedita”

- o Ley de Coordinación Fiscal

- o IUS 2002 (Disco óptico); Jurisprudencias y Tesis aisladas del Pleno y Salas de la Suprema Corte de Justicia de la Nación y de los Tribunales Colegiados de Circuito.