UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO
FACULTAD DE ESTUDIOS SUPERIORES ARAGÓN

DIVISIÓN DE ESTUDIOS DE POSGRADO E INVESTIGACIÓN
PROGRAMA DE POSGRADO EN DERECHO

"LA INOPERANCIA DEL PRINCIPIO DE DEFINITIVIDAD, RECTOR DEL JUICIO DE AMPARO, TRATÁNDOSE DE ACTOS IMPUGNABLES ANTE EL TRIBUNAL DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO DEL DISTRITO FEDERAL"

T E S I S

QUE PARA OBTENER EL GRADO DE:

MAESTRO EN DERECHO

P R E S E N T A:

CÉSAR AUGUSTO MENDOZA SALAZAR

TUTOR: DR. RUBÉN LÓPEZ RICO

SAN JUAN DE ARAGÓN, MÉXICO, SEPTIEMBRE DE DOS MIL SEIS

Universidad Nacional Autónoma de México
UNAM
Biblioteca Central
Dirección General de Bibliotecas de la UNAM

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.

A LA UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO

LA MEJOR, POR SU GENTE, POR SU PLURALIDAD, POR SU ESPÍRITU, VALORES QUE CORREN EN LAS VENAS DE QUIENES TENEMOS SANGRE UNIVERSITARIA.

A LA FACULTAD DE ESTUDIOS SUPERIORES ARAGÓN

POR HABERME ADOPTADO DESDE QUE DECIDÍ CONVERTIRME EN ABOGADO Y POR DARME LA OPORTUNIDAD DE DEVOLVER EN SUS AULAS UN POCO DE LO QUE ME HA BRINDADO.

AL HONORABLE SÍNODO

POR CORREGIR MIS ERRORES Y ARROJAR LUZ AL CAMINO DE UN INCIPIENTE MAESTRO.

A MI ASESOR, DOCTOR RUBÉN LÓPEZ RICO

QUIEN DENTRO Y FUERA DE LAS AULAS CONSTITUYE UN MODELO A SEGUIR. GRACIAS MAESTRO.

A MI AMIGO, DOCTOR JORGE LUIS ABARCA MORENO

POR SU AMISTAD Y SU GUÍA INCONDICIONALES.

A MIS MAESTROS, QUIENES ME HAN HONRADO CON SU CONSIDERACIÓN Y AMISTAD, DOCTOR FERNANDO LÓPEZ, DOCTOR SERGIO RÁMIREZ, DOCTOR JUAN JOSÉ VIEYRA, DOCTOR PEDRO UGALDE, DOCTOR ALEJANDRO HERNÁNDEZ, DOCTOR NOÉ LÓPEZ Y MAESTRO SILVESTRE RINCÓN.

LA INOPERANCIA DEL PRINCIPIO DE DEFINITIVIDAD, RECTOR DEL JUICIO DE AMPARO, TRATÁNDOSE DE ACTOS IMPUGNABLES ANTE EL TRIBUNAL DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO DEL DISTRITO FEDERAL

ÍNDICE

PÁGINA

INTRODUCCIÓN 1

CAPÍTULO PRIMERO
MEDIOS DE DEFENSA EN MATERIA ADMINISTRATIVA

1.1. Órganos de Control de la Legalidad 5
1.1.1. Defensa Administrativa 5
1.1.1.1. Acto Administrativo 6
1.1.1.2. Autoridad Administrativa 9
1.1.1.3. Justicia Administrativa 9
1.1.1.4. Tribunal Administrativo 14
1.1.2. Recurso Administrativo 15
1.1.3. Juicio de Nulidad 22
1.1.3.1. Interés Legítimo e Interés Simple 25
1.2. Órganos de Control de la Constitucionalidad 27
1.2.1. Defensa de la Constitución 27
1.2.1.1. Organismos Autónomos Protectores de los Derechos Humanos 28
1.2.1.2. Juicio Político 29
1.2.2. Defensa Judicial de la Constitución 30
1.2.2.1. Acción de Inconstitucionalidad 30
1.2.2.2. Controversia Constitucional 31
1.2.2.3. Juicio de Amparo 32
1.2.2.3.1. Juicio de Amparo en Materia Administrativa 34

CAPÍTULO SEGUNDO
PRINCIPIOS QUE RIGEN EL JUICIO DE AMPARO

2.1. Principios Constitucionales del Juicio de Garantías 36
2.1.1. Clasificación 36
2.1.2. Estricto Derecho 38
2.1.2.1. Suplencia de la Queja Deficiente 39
2.1.3. Relatividad de las Sentencias 41

2.1.4. Prosecución Judicial 43
2.1.5. Instancia de Parte 44
2.1.6. Existencia de un Agravio Personal y Directo 45
2.1.7. Definitividad 48
2.1.7.1. Excepciones al Principio de Definitividad en Materia Administrativa 52
2.1.7.1.1. Acto Infundado 53
2.1.7.1.2. Violación Directa a la Constitución Federal 54
2.1.7.1.3. Exigencia de Mayores Requisitos para Conceder la Suspensión del Acto Reclamado Respecto de los Previstos en la Ley de Amparo ... 60
2.1.7.1.4. Recurso Inconstitucional 63
2.1.7.1.5. Amparo Contra Leyes 64

CAPÍTULO TERCERO
COMPETENCIA DEL TRIBUNAL DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO DEL DISTRITO FEDERAL

3.1. Naturaleza Jurídica 67
3.1.1. Sistemas de Contencioso Administrativo 67
3.1.2. Tribunales de Anulación y de Plena Jurisdicción 68
3.1.3. El Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal 70
3.2. Competencia 73
3.2.1. Criterios para Determinar la Competencia 73
3.2.2. Organización 74
3.2.3. Atribuciones y Competencia de la Sala Superior 76
3.2.4. Atribuciones y Competencia de las Salas Ordinarias 80
3.2.5. Atribuciones y Competencia de las Salas Auxiliares 81

CAPÍTULO CUARTO
LA INOPERANCIA DEL PRINCIPIO DE DEFINITIVIDAD TRATÁNDOSE DE ACTOS IMPUGNABLES ANTE EL TRIBUNAL DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO DEL DISTRITO FEDERAL COMO VÍA DE ACCESO A LA JUSTICIA ADMINISTRATIVA

4.1. Análisis de Diversos Preceptos de la Ley del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal 83
4.1.1. Hipótesis Legales 83
4.1.2. El Acto Administrativo Emitido con base en la Jurisprudencia de la Suprema Corte 85
4.1.3. La Pluralidad de Autoridades en la Determinación de Otorgamiento de la Medida Cautelar 88

4.1.4. La Verificación de la Existencia y Autenticidad del Acto Administrativo Previo a la Concesión de la Suspensión 92
4.1.5. La Consulta Ciudadana como Requisito Previo a la Concesión de la Medida Cautelar 94
4.1.6. La Negativa del Otorgamiento de la Suspensión cuando Quedare sin Materia el Juicio 99

4.2. Causas que Originan el Incumplimiento al Mandato del Artículo 17 de la Constitución General de la República 100
4.2.1. Falta de Acceso a la Justicia Administrativa 100
4.2.2. Rezago en la Impartición de Justicia Administrativa 103
4.2.3. Problemas que Presentan los Recursos Administrativos 115
4.2.4. Problemas Comunes a los Juicios Administrativos y Constitucionales 126
4.2.4.1. Suspensión 126
4.2.4.2. Improcedencia y Sobreseimiento 138

CAPÍTULO QUINTO
PROPUESTAS PARA RESOLVER LA FALTA DE ACCESO A LA JUSTICIA ADMINISTRATIVA Y ABATIR EL REZAGO EN SU IMPARTICIÓN

5.1. Reforma a la Ley de Amparo 142
5.1.1. Causas de Improcedencia 142
5.1.2. Actualización del Principio de Definitividad 143
5.2. Puntos Destacados del Proyecto de Ley de Amparo de 29 de agosto de 2000 144
5.2.1. Interés Jurídico e Interés Legítimo 144
5.2.2. Declaratoria General de Inconstitucionalidad 146
5.3. Crítica a la Imposibilidad Jurídica de Impugnar los Reglamentos Prevista por los Artículos 2º y 8° fracción IX de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo 148
5.3.1. Imposibilidad Legal de Impugnar los Reglamentos Administrativos 148
5.3.2. El Principio de Reserva de Ley 151

CONCLUSIONES 152

BIBLIOGRAFÍA 155

ANEXOS 162

INTRODUCCIÓN

Los derechos públicos subjetivos son aquellas potestades cuya titularidad corresponde a los gobernados, previstos en la Constitución Federal, así como en otros ordenamientos jurídicos. Tales derechos establecen las normas mínimas a cumplir por una autoridad que pretenda incidir válidamente en la esfera jurídica de un gobernado, consecuentemente los derechos públicos subjetivos importan una obligación para las autoridades denominada garantía de primer grado. Pero la existencia de un derecho en favor del particular y la correspondiente obligación para la autoridad no garantiza que el derecho sea intocado ni que la obligación se cumpla; por tanto, la vía para asegurar uno y otra son las garantías constitucionales, es decir, los instrumentos procesales de tutela constitucional previstos en la Ley Fundamental. A esta última categoría pertenece el juicio de amparo, como medio de control de la constitucionalidad.

El respeto a los derechos de los particulares constituye una obligación irrestricta para la totalidad de los órganos del Estado, las autoridades administrativas no escapan al imperio de la Constitución, por lo que éstas deben someter su actuación a los principios y normas constitucionales, de conformidad con lo dispuesto por los artículos catorce y dieciséis del Supremo Ordenamiento legal.

Por su parte, el artículo diecisiete de la Ley Fundamental concede a los gobernados el derecho a que se les administre justicia por tribunales que estarán expeditos para impartirla en los plazos y términos que fijen las leyes, aunado a que impone a los entes públicos la obligación de dictar sus resoluciones de manera pronta, completa e imparcial, estableciendo los mecanismos idóneos para que los gobernados tengan acceso a dicha justicia, a efecto de que los derechos de que son titulares hallen una adecuada protección estatal.

Ahora bien, la materia de nuestra investigación consiste en indagar si los particulares afectados por un acto de autoridad administrativa, en el Distrito Federal, cuentan con medios adecuados para su defensa y si los órganos encargados de impartir justicia administrativa, contra ese tipo de actos, acatan los extremos previstos por el numeral 17 de la Constitución Federal, o si, por el contrario, incumplen sus disposiciones, precisando en este último caso los razonamientos jurídicos tendientes a demostrar el incumplimiento.

Trazando la ruta a seguir en torno de nuestra disertación, en principio delimitamos el campo de la misma al derecho vigente, empleando leyes, jurisprudencia e informes con una antigüedad no mayor a diez años; las áreas jurídicas en que incursiona son el Derecho Constitucional, el Derecho Administrativo, el Derecho Procesal Fiscal y el Derecho Procesal Constitucional, así como la Teoría y la Filosofía del Derecho; se concentra primordialmente en los gobernados, sin soslayar a los órganos estaduales; asimismo se ocupa de actos de autoridades administrativas y de resoluciones de autoridades que ejercen funciones jurisdiccionales en materia administrativa, ambas del Distrito Federal, así como las diversas emanadas de autoridades judiciales federales relativas a los mencionados actos y resoluciones.

El objetivo general de este trabajo se centra en evidenciar que la posibilidad con que cuentan los particulares de acudir al amparo sin agotar el juicio de nulidad, contra actos administrativos reclamables ante el Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal, es una vía para que a dichos particulares se les imparta justicia administrativa en los términos señalados por el referido artículo 17.

La hipótesis central de nuestra investigación se compone de una parte objetiva que retoma el texto del artículo 17 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en cuanto garantiza el acceso a la justicia; y de una parte subjetiva en la que aseveramos que cuando no se agotan los medios ordinarios de defensa, contra actos administrativos dictados por autoridades del Distrito Federal, acudiendo de inmediato al amparo, se obtiene una auténtica justicia administrativa. En otras palabras, en el Distrito Federal se incumple con el mandato constitucional por el retraso en la impartición de justicia administrativa.

El camino que hemos seguido para la consecución de los objetivos planteados es el siguiente: en el Capítulo Primero se vierten los conceptos necesarios para el desarrollo de toda la investigación, para lo cual hemos empleado el método exegético a efecto de interpretar las normas que regulan los medios de defensa en materia administrativa, específicamente los órganos de control de la legalidad y los órganos de control de la constitucionalidad; en el Capítulo Segundo hemos utilizado el método analítico, para conocer de manera detallada los principios que rigen el juicio constitucional, con especial atención al principio de definitividad y sus casos de excepción; para el Capítulo Tercero se han utilizado los métodos analítico e inductivo, hacia el estudio pormenorizado de la naturaleza jurídica y la competencia material del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal; conforme a un modelo dogmático formalista, en el Cuarto Capítulo hemos desarrollado el tema central de la tesis, empleando los métodos analítico, exegético y lógico, por lo que en la especie, la premisa mayor es el artículo 17 de la Constitución Federal, la premisa menor, es el régimen jurídico del aludido Tribunal, y la conclusión es el cúmulo de razonamientos que demuestran que evadir la jurisdicción ordinaria permite a los particulares un acceso a la justicia administrativa acorde con el mandato constitucional; por último, con base en el método deductivo, en el Capítulo Quinto hemos planteado una serie de propuestas para resolver la falta de acceso a la justicia administrativa, así como abatir el rezago en la misma. Lo anterior, de la mano de la doctrina y la legislación, administrativa y constitucional, así como la jurisprudencia emitida por el Poder Judicial de la Federación, habida cuenta que se trata de una tesis de tipo documental basada en los métodos de interpretación del derecho.

A nuestra consideración, la hipótesis ha sido demostrada porque en el cuerpo de este trabajo se prueba que los gobernados se encuentran en aptitud de combatir actos administrativos, cuyo conocimiento corresponde al Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal en primera instancia, mediante el juicio de garantías, logrando con ello la pronta resolución de las controversias; porque la procedencia del juicio constitucional, en el caso expuesto, es decir, sin agotar los medios ordinarios de defensa procedentes, constituye un primer paso hacia una auténtica justicia administrativa, abatiendo buena parte del rezago en su impartición; porque, además, se ha probado que la mayoría de los gobernados, quienes no cuentan con la posibilidad de sostener un litigio que puede extenderse, en el mejor de los casos

hasta tres años, se hallan en aptitud de acudir al juicio de amparo para que en sólo seis meses (en promedio) se les imparta justicia.

El tema propuesto se justifica, en primer lugar, porque las figuras jurídicas y los preceptos legales involucrados constituyen derecho vigente, en el ámbito del Distrito Federal, así como en el ámbito federal, por lo que las conclusiones válidas a las que creemos haber arribado cuentan con el respaldo de los ordenamientos en vigor; en segundo, debido a que, en nuestra opinión, esas conclusiones constituyen verdades jurídicas aplicables en los casos particulares ventilados ante los tribunales correspondientes.

No nos resta sino expresar nuestro ferviente deseo de que esta mínima aportación responda a sus fines como auxiliar acumulada a otras opiniones para sentar las bases que permitan preservar la Supremacía de la Constitución.

CAPÍTULO PRIMERO
MEDIOS DE DEFENSA EN MATERIA ADMINISTRATIVA

SUMARIO: 1.1. Órganos de Control de la Legalidad. –1.1.1. Defensa Administrativa. –1.1.1.1. Acto Administrativo. –1.1.1.2. Autoridad Administrativa. –1.1.1.3. Justicia Administrativa. –1.1.1.4. Tribunal Administrativo. –1.1.2. Recurso Administrativo. –1.1.3. Juicio de Nulidad. –1.1.3.1. Interés Legítimo e Interés Simple. –1.2. Órganos de Control de la Constitucionalidad. –1.2.1. Defensa de la Constitución. –1.2.1.1. Organismos Autónomos Protectores de los Derechos Humanos. –1.2.1.2. Juicio Político. –1.2.2. Defensa Judicial de la Constitución. –1.2.2.1. Acción de Inconstitucionalidad. –1.2.2.2. Controversia Constitucional. –1.2.2.3. Juicio de Amparo. –1.2.2.3.1. Juicio de Amparo en Materia Administrativa.

1.1. ÓRGANOS DE CONTROL DE LA LEGALIDAD

1.1.1. Defensa Administrativa

Resultaría infructuoso pretender una definición de defensa administrativa, en virtud de que ésta, al igual que un sinfín de conceptos jurídicos, no encuentra acepción unánime entre los tratadistas, amén de que tal definición es, en sí misma, una empresa no incluida en los objetivos de este libelo, dada su concreción.

En ese sentido, creemos que dotar al lector de un concepto breve es suficiente para arribar al fin que se busca. Sobre esa base, podemos concebir a la defensa administrativa como "*el conjunto de acciones legales encaminadas a la tutela de los intereses legítimos de una persona, contrapuestos a los intereses del Estado, realizadas por un abogado, o por el propio interesado, a fin de nulificar los actos emanados de la actuación administrativa.*"[1]

En tales circunstancias, resulta evidente que el campo de acción de este estudio se

[1] De Pina, Rafael, et al. Diccionario de Derecho. 31ª ed., Ed. Porrúa, México, 2003. P. 217.

limita a aquellos actos formalmente administrativos, sin importar su naturaleza específica, por lo que deben entenderse incluidos los de índole fiscal, por ser en principio actos administrativos.

1.1.1.1. Acto Administrativo

El acto administrativo es la forma de materialización de las facultades y atribuciones otorgadas a las autoridades dependientes del Poder Ejecutivo, en cuya emisión se encuentra presente el ejercicio del poder público. Para definirlo, debe acudirse a la doctrina, al igual que a diversas legislaciones locales, a fin de conocer los diversos conceptos que al respecto se han acuñado al través de los años.

Sobre el particular, son diversas las opiniones de los distintos autores, v. gr: Miguel Acosta Romero lo define como "*una manifestación unilateral y externa de la voluntad, la que expresa una decisión de una autoridad administrativa competente, en ejercicio de la potestad pública. Esta decisión crea, reconoce, modifica, transmite, declara o extingue derechos u obligaciones, es generalmente ejecutivo y se propone satisfacer el interés general.*"[2]

Por su parte Andrés Serra Rojas establece al respecto que:

> *El acto administrativo es un acto jurídico, una declaración de voluntad, de deseo, de conocimiento y de juicio, unilateral, externa, concreta y ejecutiva, que constituye una decisión ejecutoria, que emana de un sujeto: la Administración Pública, en el ejercicio de una potestad administrativa, que crea, reconoce, modifica, transmite o extingue una situación jurídica subjetiva y su finalidad es la satisfacción del interés general.*[3]

El maestro Ignacio Burgoa define formalmente al acto administrativo diciendo que se trata de todo acto que emana de cualquier autoridad administrativa con independencia de su índole intrínseca. El acto administrativo es el que emite cualquier órgano del Estado, en ejercicio de sus funciones públicas, o cualquier entidad paraestatal y que tiene como elementos

---

[2] Acosta Romero, Miguel, et al. Ley Federal de Procedimiento Administrativo y Ley de Procedimiento Administrativo del Distrito Federal (comentadas) Doctrina, Legislación y Jurisprudencia. 4ª ed., Ed. Porrúa, México, 1999. P. 17.

[3] Serra Rojas, Andrés. Derecho Administrativo, Primer Curso. 22ª ed., Ed. Porrúa, México, 2001. P. 238.

característicos la concreción, la individualidad y la particularidad.

Asimismo señala que la materia o contenido del acto administrativo es múltiple y variable y que su finalidad no estriba en dirimir ninguna controversia, resolver ningún conflicto jurídico ni solucionar ninguna cuestión contenciosa, y que cuando aplica la norma jurídica no persigue ninguno de los citados objetivos, que son inherentes al acto jurisdiccional.[4]

Adolf Merkl realiza una explicación del acto administrativo en general, respecto de la cual creemos pertinente, por la forma en que nos ilustra, transcribirla en parte:

> *La administración es un hacer, un obrar. Toda actividad encaminada a algo, aboca en hechos,* [...] *Las actividades administrativas que se caracterizan por el cumplimiento de determinados fines administrativos, marcan unos cortes más o menos profundos en esa, a primera vista, corriente continua de la acción administrativa. Toda procuración de un fin administrativo que pueda ser individualizado en el campo total de la actividad administrativa, todo obrar administrativo encerrado en sí mismo, separado de la totalidad de lo administrativo por ser cumplimiento de un fin administrativo determinado, constituye una* ***actividad administrativa****, un* ***acto administrativo*** *en el sentido más amplio de la palabra. Al enunciar acto administrativo no se ha de entender el hacer, sino lo hecho, no el trabajo, sino la obra.* [...] *Así, no es el proceso, sino la sentencia civil o penal, lo que constituye acto judicial; este hilo destacado de la gestión judicial va precedido, claro es, por actos preparatorios, como la interposición de la acción, la iniciación de la litis, la aportación de pruebas, el señalamiento o el término del juicio, etc., pero todos estos actos preparatorios culminan en la sentencia. De la misma manera, son actos administrativos el dictar una ordenanza, el otorgar una concesión, iniciar una legislación, apelar a un órgano y también una ejecución forzosa, el dejar expedita la vía pública de una aglomeración de gente, la inauguración de una escuela oficial o de un ferrocarril del Estado. Con la administración económica derivamos al infinito; no es posible ofrecer tipos de actos administrativos, sino únicamente ejemplos, todos jurídicamente equivalentes, porque así como los actos de la administración autoritaria se distinguen claramente, en su mayoría, por la forma, los de la administración económica, sólo por su contenido.*[5]

En cuanto a la definición legal de acto administrativo, la Ley Federal de Procedimiento Administrativo es omisa en precisarla, al igual que muchos otros ordenamientos de naturaleza

---

[4] Cfr. Burgoa, Ignacio. Diccionario de Derecho Constitucional, Garantías y Amparo. 6ª ed., Ed. Porrúa, México, 2000. P. 15.

[5] Merkl, Adolf. Teoría General del Derecho Administrativo. Ed. Editora Nacional, México, s. a. e. PP. 231 y 232.

administrativa, excepción hecha de la Ley de Procedimiento Administrativo del Distrito Federal, así como del Código de Procedimientos Administrativos del Estado de México, ambos ordenamientos en vigor, los cuales, en sus artículos 2°, fracción I; y 1°, fracción I, respectivamente, ofrecen una definición confeccionada por el propio órgano de producción de las disposiciones legales aludidas, mismas que nos permitimos transcribir en su parte conducente. La Ley de Procedimiento Administrativo del Distrito Federal define al acto administrativo de la siguiente manera:

> *Artículo 2. Para los efectos de la presente Ley, se entenderá por:*
>
> *I. **Acto administrativo**: Declaración unilateral de voluntad, externa, concreta y ejecutiva, emanada de la administración Pública del Distrito Federal, en el ejercicio de las facultades que le son conferidas por los ordenamientos jurídicos, que tiene por objeto, crear, transmitir, modificar o extinguir una situación jurídica concreta, cuya finalidad es la satisfacción del interés general;*

Por su parte, el Código de Procedimientos Administrativos del Estado de México, lo define de esta forma:

> *Artículo 1. Para efectos de este Código, se entiende por:*
>
> *I.- **Acto administrativo**, la declaración unilateral de voluntad, externa y de carácter individual, emanada de las autoridades de las dependencias del Poder Ejecutivo del Estado, de los municipios y de los organismos descentralizados de carácter estatal y municipal, que tiene por objeto crear, trasmitir, modificar o extinguir una situación jurídica concreta;*

Una vez relacionados los conceptos precedentes nos encontramos en aptitud de pronunciarnos al respecto, por lo que de manera personal concebimos al acto administrativo como *la declaración unilateral de voluntad, preponderantemente individual y ejecutiva, emitida por los entes de la administración pública, en ejercicio de sus facultades, que tiende a la creación, transmisión, modificación o extinción de una situación jurídica concreta y persigue el interés general.*

1.1.1.2. Autoridad Administrativa

Por autoridad hemos de entender "*aquel órgano estatal, investido de facultades de decisión o*

ejecución, cuyo desempeño conjunto o separado, produce la creación, modificación o la extinción de situaciones generales o especiales, jurídicas o fácticas, dadas dentro del Estado, o su alteración o afectación, todo ello en forma imperativa."[6]

Ahora bien, basándonos en lo anterior y trasladando la definición al campo del derecho administrativo, podemos concluir que la *autoridad administrativa es el ente estatal perteneciente al Poder Ejecutivo, dotado de facultades decisorias y ejecutivas, así como de imperio para lograr el cumplimiento de su mandato*.

1.1.1.3. Justicia Administrativa

El sometimiento del Estado a un ordenamiento jurídico implica que el ejercicio del poder público sea realizado de conformidad a las disposiciones legales que lo regulan, por lo que, cuando los actos de autoridad son formulados en contravención al mandato legal, deben ser corregidos.

Manuel Lucero Espinosa estima que la posibilidad de que la administración actúe de forma ilegal hace necesario establecer medios de control, con el propósito de evitar la afectación a los derechos de los gobernados.

Así, la justicia administrativa está integrada por los medios de protección administrativos y jurisdiccionales con que cuenta el gobernado para lograr la nulificación de actos autoritarios contrarios a derecho, así como el resarcimiento de los daños y perjuicios que causa el Estado con motivo de sus funciones.[7]

El propio autor señala que los citados medios de protección se consideran de dos tipos: indirectos y directos, y los explica de la siguiente manera:

> *En los primeros el gobernado afectado no tiene intervención alguna ya que constituyen, por un lado, mecanismos de autotutela administrativa derivados del poder de revisión que ejercen los órganos superiores sobre los inferiores, y que*

[6] Burgoa, Ignacio. Op. cit. P. 64.

[7] Cfr. Lucero Espinosa, Manuel. Teoría y Práctica del Contencioso Administrativo ante el Tribunal Fiscal de la Federación. 6ª ed., Ed. Porrúa, México, 2000. PP. 13 y 14.

consisten en la supervisión de la actuación de sus subordinados a fin de verificar su legalidad y oportunidad, además de éstos, también pueden existir los controles políticos y sociales, que pueden influir ante las autoridades administrativas en defensa de los gobernados.

Por su parte, en los medios directos, la participación de los gobernados es fundamental, ya que sin ella no tiene lugar esa forma de control. Dentro de ellos encontramos los recursos administrativos, así como los procesos jurisdiccionales, bien sea ante tribunales administrativos o ante tribunales judiciales.[8]

Estos medios de control son una garantía para la protección de los derechos de los gobernados y su finalidad es la revisión de la legalidad de la actuación administrativa con el propósito de encauzarla dentro de un marco legal.

El medio más propio de fiscalización administrativa lo constituye la justicia administrativa. Ésta significa, según la concepción corriente, algo más que el mero control de la administración; pero su misión principal consiste en esta fiscalización. En consecuencia, solamente aquellos casos de pretendida justicia administrativa podrán ser calificados como tales cuando, por su naturaleza, sean efectivamente fiscalización de la administración.[9]

La exigencia de una justicia administrativa se comprende históricamente como protesta contra los métodos administrativos, por un voto de desconfianza para la administración y un voto de confianza para la justicia.

La justicia administrativa era uno de los tres imperativos que el liberalismo aportaba a la política administrativa, los otros dos eran la legalidad de la administración y la autoadministración que hoy se han convertido en un bien común del moderno derecho administrativo, sin que nos diéramos cuenta certera de su origen ideológico.

La justicia administrativa ha sido instituida luego de haberse dado satisfacción a los dos imperativos primeros, en un tiempo, por lo tanto, en que ya no subsistía la necesidad

[8] Idem.
[9] Cfr. Merkl, Adolf. Op. cit. P. 469.

política anterior, y, en cierto modo, ha significado una desconfianza hacia una forma de Estado que no la merecía. Sin embargo, la justicia administrativa sigue conservando pleno sentido en formas estatales más progresivas como en la república.

Suele justificarse la justicia administrativa diciendo que mediante la forma contenciosa aumenta la garantía jurídica de las partes. Según Adolf Merkl, esto no bastaría para instituir un procedimiento especial judicial-administrativo, junto al procedimiento administrativo, porque, como nos demuestra la experiencia legal, un procedimiento administrativo puede revestir las mismas garantías en lo que respecta a las actuaciones procesales, que el que nos ofrece el procedimiento judicial-administrativo, sin por ello adquirir este carácter. Otra razón alegada, consiste en que sólo el juez dispone de aquella masa de experiencia juzgadora que parece exigir el estado actual del derecho administrativo con sus numerosas funciones jurisdiccionales. Pero este argumento justifica únicamente una determinada organización de la justicia administrativa: una justicia administrativa que sea ejercitada por los tribunales ordinarios o, cuando menos, por jueces de la administración, prácticos en la jurisdicción ordinaria. Es un argumento que pudo valer en los comienzos de la justicia administrativa, pero en la actualidad ha perdido todo vigor.[10]

En el estado actual de la legislación administrativa han alcanzado grandes dominios de la administración un tal grado de juridificación, que puede decirse que la práctica administrativa no ofrece pocas ocasiones para adiestrarse en la aplicación del derecho en el sentido de concretizar normas jurídicas extremadamente detalladas.

El referido autor encuentra el fundamento de la justicia administrativa en lo siguiente:

> *Si el funcionario administrativo no desmerece del funcionario judicial en experiencia y saber jurídicos, no puede explicarse esto como una repercusión de la época de la administración del Estado policía en la administración y el derecho administrativo actuales, ya que el funcionario administrativo de entonces era, más bien, un político del derecho que un aplicador del mismo. Tampoco hay que olvidar que ese estado del derecho administrativo dificulta, no menos, que el juez formado para lo civil o para lo penal, desempeñe su nuevo papel de juez administrativo. No es posible que la mejor preparación jurídico formal sustituya la falta de familiaridad*

[10] Ibidem. PP. 471 y 472.

con las materias administrativas que, por su cantidad, exceden con mucho al derecho judicial. Por esta razón suelen reunirse en los tribunales administrativos jueces que proceden de los tribunales ordinarios y jueces que proceden de la práctica administrativa. Otra razón suele invocarse con la afirmación de que los órganos administrativos son los representantes adecuados del interés público, pero no del derecho público, cuya aplicación les está confiada. Este argumento esconde la antigua idea de la oposición entre Estado y derecho. Pero se trata de algo impensable, porque un interés no garantizado o posibilitado jurídicamente, y no digamos nada si se halla en contradicción con el derecho positivo, nunca puede llegar a ser interés del Estado; lo que suele presentarse bajo el pretexto de intereses extrajurídicos del Estado, no son, en realidad, sino intereses privados, de individuos o de grupos sociales, que, revestidos de ese modo, tratan de imponerse por la vía administrativa. Si se reconoce que la voluntad jurídica y el interés del Estado coinciden, que no es posible una contradicción entre los intereses del Estado y el ordenamiento jurídico, y se considera, por lo tanto, que el funcionario administrativo, lo mismo que el juez, no es más que un ejecutor, un órgano, un servidor del derecho y, en virtud de esta función, órgano del Estado, la razón expuesta aparece desprovista de fundamento. Pero si la burocracia administrativa se halla más o menos imbuida de la falsa idea, según la cual realización del derecho y guarda de los intereses del Estado son tareas distintas y, en ocasiones, inconciliables, considerándose a sí misma como llamado, en caso de conflicto, a salvaguardar el interés del atado frente al precepto jurídico, en ese caso tiene sentido la indicación de que los funcionarios administrativos no han de pronunciar la última palabra del derecho administrativo, sino que ha de ser un juez quien examine el acto administrativo para ver si realmente se trata de un acto jurídico administrativo y no de un acto de política administrativa al servicio de un supuesto interés del Estado, ajeno al derecho. Con esto hemos aludido a la razón más fuerte para la introducción de una justicia administrativa porque representa el medio técnico-jurídico con el cual sometemos la actividad de órganos dependientes a la fiscalización de órganos independientes, ofreciendo, así, ocasión para eliminar del acto administrativo aquellos influjos que han podido actuar sobre el mismo perturbadoramente, en virtud de la dependencia jurídica y política de los funcionarios administrativos. Esta (sic) *es la ventaja especial que suministra la justicia administrativa independientemente de la situación en que se halle el derecho administrativo y bajo cualquier forma de Estado. Esta ventaja es tanto mayor cuanto más intenso sea el deber de obediencia de los órganos administrativos que, como sabemos, se hallan obligados, dentro de ciertos límites, aun por las mismas órdenes antijurídicas. De este modo, la justicia administrativa viene a ser un correctivo necesario contra las exageraciones del derecho de dar órdenes o instrucciones, que culmina en el deber de obediencia a las órdenes antijurídicas; como para el tribunal administrativo no existe la instrucción, sino únicamente el derecho debidamente promulgado, impide con ello que el derecho administrativo se convierta en un mero derecho dispositivo en mano de los órganos administrativos, revestidos del derecho, de dar instrucciones u órdenes. Se intenta actualmente reducir la importancia de la independencia judicial, seguramente porque se aminora también el peligro que supone la dependencia de los funcionarios administrativos y que la política invada, jurídica y antijurídicarnente, la administración. Es conveniente, por lo tanto,*

recordar las diferencias fundamentales entre la dependencia y la independencia jurídicas. En esta ocasión bastará señalar la conclusión última de que la justicia administrativa posee el sentido de hacer posible el examen de los actos administrativos por una esfera que, no sólo por su constitución especial y por su procedimiento, también especial, sino, particularmente, por su independencia judicial, ofrece por término medio una mayor garantía de juridicidad que la autoridad administrativa que ha decidido en último lugar. Y, en este sentido, la justicia administrativa es eficaz, no sólo de una manera actual -en aquellos casos en que es llamada a conocer de un acto administrativo-, sino también potencial, por la posibilidad que ofrece de reclamar contra una autoridad administrativa ante el tribunal administrativo. La probabilidad de que una violación jurídica cualquiera no ha de perdurar más allá de su tratamiento contencioso, habría de bastar, en una organización estatal ordenada, para excluir violaciones jurídicas intencionadas por parte de la administración y, sobre todo, serviría de refuerzo a los funcionarios administrativos para poder rechazar sugestiones procedentes de factores políticos. Esta función profiláctica, que presta a muchas instituciones jurídicas, que no revisten mas que una apariencia académica, una mayor importancia de lo que hace esperar su escaso empleo, en el caso de la justicia administrativa es tanto más eficaz cuanto más revele ésta, las veces que se acuda a ella, como una garantía efectiva de la juridicidad.[11]

Éstos son los fundamentos históricos y políticos donde quedan sentados los presupuestos que determinan la naturaleza jurídica de la Justicia Administrativa.

De ese modo la justicia administrativa no puede significar sino una clase de justicia, que queda concretada más específicamente, por su relación, con la administración, del mismo modo que la administración judicial representa una rama de la administración, que se especifica por una cierta relación con la justicia.

De igual manera, es posible que esa función que se tiene presente para calificar a la justicia administrativa como administración resulte, según un examen jurídico científico, una función administrativa; de hecho éste es el resultado a que nos lleva una crítica conceptual de muchas instituciones que suelen ser designadas, corrientemente, como justicia administrativa, pues la misma expresión jurisdicción administrativa que se emplea, a veces, como sinónima de justicia administrativa, nos delata que la expresión justicia administrativa se aplica, también, para designar una función que no puede ser subsumida bajo el concepto aceptado de justicia.

[11] Idem.

Así, la jurisdicción administrativa es administración pues el concepto jurisdicción es neutral y resulta especificado con el adjetivo administrativa, para dar a entender que se trata de una actividad jurisdiccional ejercitada en los dominios de la administración.

Pero tampoco es admisible calificar a la justicia administrativa como administración, ya que existen formas de la primera que, indiscutiblemente, pueden ser subsumidas bajo el concepto de justicia y que son imposibles de calificar como administración sin violentar los conceptos admitidos de administración y de justicia.

En resumen, la justicia administrativa es una exigencia constitucional en nuestro país, en mérito de la cual, bien sea ante autoridades administrativas, o bien, ante órganos jurisdiccionales, se plantea la corrección de los actos administrativos, a fin de hacer imperar sobre éstos la constitucionalidad y la legalidad.

1.1.1.4. Tribunal Administrativo

Los tribunales administrativos son órganos jurisdiccionales de naturaleza especial, creados para dirimir las controversias suscitadas entre los particulares y la administración.

Mucho se ha discutido si pertenecen o no al Poder Ejecutivo, en virtud de que su función consiste en revisar los actos de este último, empero, en el caso mexicano, los mencionados tribunales gozan de una autonomía técnica y presupuestaria que les permite, cuando menos en teoría, emitir sus resoluciones con total independencia.[12]

No obstante que el principio de división de poderes imperante en los Estados Unidos Mexicanos, de conformidad con lo dispuesto por el artículo 49 de su Constitución Política, tiene un origen francés,[13] idéntico origen tiene el primer antecedente de un tribunal administrativo, precisamente el Consejo de Estado, órgano esencialmente administrativo, el cual se instituyó bajo la premisa de que los actos del Poder Ejecutivo (administrativos y fiscales) no deberían ser revisados por un poder diverso, como sería el judicial.

[12] Las características específicas del tribunal administrativo a que se hace referencia en la presente disertación se abordan en el Capítulo Tercero.

[13] El sistema de división de poderes tal y como lo conocemos tiene un origen eminentemente americano, instaurado por vez primera en la Constitución Federal de los Estados Unidos.

En el caso mexicano, no fue sencilla la aceptación de un tribunal revisor de la actuación de los entes administrativos, sin que éste perteneciera al Poder Judicial. El primer antecedente de un órgano con funciones materialmente jurisdiccionales en el ámbito administrativo lo instauró la Ley para el Arreglo de lo Contencioso Administrativo de 25 de mayo de 1853 (Ley Lares), la cual fue declarada inconstitucional por considerar que reunía en un solo órgano estatal (Consejo de Estado) a los poderes Ejecutivo y Judicial.

Con posterioridad a la expedición de diversos ordenamientos (Ley de la Tesorería de la Federación de 10 de febrero de 1927, Ley de Justicia Fiscal de 27 de agosto de 1936 y Código Fiscal de la Federación de 30 de diciembre de 1938, entre otros) fue necesario ajustar el Máximo Ordenamiento Legal, a efecto de otorgar facultades al Congreso Federal para la expedición de leyes que instituyeran tribunales de lo contencioso administrativo, garantizando la opción, tanto del particular como de la autoridad administrativa, de acudir ante el Poder Judicial de la Federación, en última instancia, a impugnar las resoluciones pronunciadas por los aludidos tribunales (artículos 73 fracción XXIX-H y 104 fracción I-B de la Constitución Federal).[14]

1.1.2. Recurso Administrativo

El recurso administrativo es un medio de impugnación establecido en las leyes administrativas, el cual puede enderezarse contra los actos de la administración pública cuando a consideración de los administrados tales actos les causen algún agravio.

Al respecto, Adolf Merkl opina que todo ordenamiento administrativo ofrece posibilidades para derogar, por motivos diversos los actos administrativos, es aquí donde aparecen los recursos administrativos y el derecho administrativo suele prescribir un procedimiento al que debe atenerse para derogar un acto administrativo, es decir, el procedimiento por vía de recurso.[15]

---

[14] Cfr. Margáin Manautou, Emilio. De lo Contencioso Administrativo de Anulación o de Ilegitimidad. 10ª ed., Ed. Porrúa, México, 2001. PP. 2 a 3 y 61 a 70.

[15] Cfr. Merkl, Adolf. Op. cit. P. 470.

El referido autor indica que aquellos recursos mediante los cuales se pide la derogación o modificación del acto de una autoridad inferior se llaman apelaciones. Éstos, que son los más corrientes, sirven para el control administrativo de los actos, tanto en lo que se refiere a su juridicidad como a su conveniencia, asimismo, con objeto de eliminar ciertas violaciones jurídicas cualificadas, se otorgan recursos especiales. Los recursos en estudio son medios de que disponen 1os particulares para pretender, por lo general dentro de un plazo breve, que la autoridad administrativa modifique o derogue el acto administrativo. Agotado el recurso, o no habiéndose hecho uso de él dentro del plazo legal, el acto administrativo adquiere fuerza de cosa juzgada en sentido formal. Los recursos de esta clase suelen comprenderse como recursos ordinarios, no obstante, atento a la clasificación básica existe otro grupo de recursos denominados extraordinarios.[16]

Alberto Sánchez Pichardo estima que la actuación de la autoridad administrativa, al interponerse un recurso administrativo, consistirá no tanto en llevar a cabo una función materialmente judicial, puesto que no existen dos intereses en conflicto en relación a los cuales la autoridad administrativa esté por encima para dirimir su composición. Por el contrario, en este caso la autoridad administrativa no se encuentra por sobre los intereses de las partes, sino que es parte del conflicto al haber emitido un acto unilateral imperativo que lesiona los intereses de los gobernados, motivo por el cual la mencionada autoridad es estimulada por el particular para la revisión, el examen o autocorrección del acto administrativo lesivo.[17]

En ese tenor, el recurso administrativo sirve al gobernado para eliminar un acto que no está conforme a derecho, y puede ser interpuesto por cualquier afectado.

El autor en cita resume su definición para quedar como sigue:

El recurso administrativo constituye un procedimiento legal de que dispone el

---

[16] Ibidem. PP. 292 y 293.

[17] Cfr. Sánchez Pichardo, Alberto C. Los Medios de Impugnación en Materia Administrativa. 3ª ed., Ed. Porrúa, México, 2001. P. 117.

particular, que ha sido afectado en sus derechos jurídicamente tutelados por un acto administrativo determinado, con el fin de obtener de la autoridad administrativa una revisión del propio acto que emitió, a fin de que dicha autoridad lo revoque, lo anule o lo reforme en caso de que ella encuentre demostrada la ilegalidad del mismo a partir de los agravios esgrimidos por el gobernado. En resumen el recurso administrativo constituye un medio de defensa que prevé la ley a favor del particular.[18]

Por su parte, Andrés Serra Rojas dice que el recurso administrativo es un medio ordinario de impugnación y directo de defensa legal que tienen los gobernados afectados, en contra de un acto administrativo que lesione su esfera jurídica de derechos o intereses, ante la propia autoridad que lo dictó, el superior jerárquico u otro órgano administrativo, para que lo revoque, anule, reforme o modifique, una vez comprobada la ilegalidad o inoportunidad del acto, restableciendo el orden jurídico violado, en forma económica, sin tener que agotar un procedimiento jurisdiccional.[19]

Asimismo, señala que puede afirmarse que el objeto de la existencia de los recursos es obtener de la autoridad la revisión de sus actos y la finalidad de revocación, anulación, modificación o confirmación de los mismos, mediante un análisis de la legalidad del procedimiento y el contenido.

Es necesario precisar que no toda inconformidad o impugnación de un particular tiene el carácter de un recurso administrativo. Lo que distingue al recurso administrativo, en estricto sentido, de otros medios de impugnación, que incluso pueden llevar el mismo nombre pero ya dentro del proceso administrativo, es que los recursos administrativos desembocan en un acto

también administrativo, en tanto que la impugnación procesal concluye con un acto jurisdiccional, o sea la sentencia.[20]

Para Gabino Fraga, el recurso administrativo constituye un medio legal de que dispone el particular, afectado en sus derechos o intereses por un acto administrativo determinado, para

---

[18] Ibidem. P. 118.
[19] Serra Rojas, Andrés. Derecho Administrativo Segundo Curso. 21ª ed., Ed. Porrúa, México, 2001. P. 727.
[20] Ibidem. P. 728.

obtener en los términos legales, de la autoridad administrativa, una revisión del propio acto, a fin de que dicha autoridad lo revoque, lo anule o lo reforme en caso de encontrar comprobada la ilegalidad o la inoportunidad del mismo.[21]

De conformidad con lo anterior, podemos concluir que el recurso administrativo constituye un medio por el cual se busca la protección de los particulares en caso de ilegalidad de la actuación administrativa, en el cual la autoridad administrativa –a menudo la emisora o un superior– está legalmente obligada a examinar de nueva cuenta el acto administrativo –a instancia del administrado– y en caso de presentar ilegalidad debe revocarlo, anularlo o reformarlo.

Así, si los recursos administrativos forman parte del procedimiento administrativo, su resolución es también un acto administrativo.

Ahora bien, doctrinariamente ha sido establecida una serie de elementos constitutivos de los recursos administrativos, los cuales, para su eficacia y exigibilidad deben estar contenidos en la ley; tales elementos son los siguientes:

a. Una resolución administrativa base para la impugnación por medio del recurso que puede o no agotar la vía administrativa;
b. Ésta debe afectar o lesionar un interés o un derecho del particular; con el recurso éste colabora con la administración pública en mantener la legitimidad;
c. La propia autoridad administrativa o el superior jerárquico ante el cual se interpone el recurso;
d. Un plazo para la interposición del recurso;
e. Determinados requisitos de forma para proteger principalmente el interés general; la expresión de agravios no se precisa, salvo que lo ordene la ley;
f. Un procedimiento adecuado con señalamiento de pruebas, para sustanciarlo como garantía lógica necesaria para estimar la legalidad del acto; y,
g. La obligación que tiene la autoridad administrativa de dictar una nueva resolución

[21] Fraga, Gabino. Derecho Administrativo. 41ª ed., Ed. Porrúa, México, 2001. PP. 435 y 436.

en cuanto al fondo. Esta resolución puede comprender la revocación o modificación del acto impugnado, así como su ratificación o confirmación, o la eliminación del recurso intentado.[22]

El mencionado jurista agrega a los elementos que la ley debe regular para el establecimiento de un recurso, aquellos necesarios para proteger el interés del fisco, u otros de interés general, sociales o del Estado y que el recurso administrativo no existe si no se ha consignado expresamente en la ley. Nuestras leyes administrativas no siempre se ajustan a los elementos indicados.

Consecuentemente, para que un recurso administrativo pueda tener el carácter de procedimiento jurídicamente válido debe respetar la garantía de audiencia, y dentro de ella, específicamente las formalidades esenciales del procedimiento, las cuales desde la opinión doctrinaria y jurisprudencial se componen de cuatro elementos primordiales, a saber: 1) La notificación del inicio del procedimiento y sus consecuencias; 2) La oportunidad de ofrecer y desahogar pruebas; 3) La oportunidad de alegar; y 4) El dictado de una resolución completa y congruente con la litis.

Sirve de apoyo a lo anterior la tesis de jurisprudencia aprobada por el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, la cual se transcribe a continuación:

No. Registro: 200,234
Jurisprudencia
Materia(s): Constitucional, Común
Novena Época
Instancia: Pleno
Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta
II, Diciembre de 1995
Tesis: P./J. 47/95
Página: 133

FORMALIDADES ESENCIALES DEL PROCEDIMIENTO. SON LAS QUE GARANTIZAN UNA ADECUADA Y OPORTUNA DEFENSA PREVIA AL ACTO PRIVATIVO.
La garantía de audiencia establecida por el artículo 14 constitucional consiste en

[22] Cfr. Serra Rojas, Andrés. Op. cit. PP. 728 y 729.

otorgar al gobernado la oportunidad de defensa previamente al acto privativo de la vida, libertad, propiedad, posesiones o derechos, y su debido respeto impone a las autoridades, entre otras obligaciones, la de que en el juicio que se siga "se cumplan las formalidades esenciales del procedimiento". Estas son las que resultan necesarias para garantizar la defensa adecuada antes del acto de privación y que, de manera genérica, se traducen en los siguientes requisitos: 1) La notificación del inicio del procedimiento y sus consecuencias; 2) La oportunidad de ofrecer y desahogar las pruebas en que se finque la defensa; 3) La oportunidad de alegar; y 4) El dictado de una resolución que dirima las cuestiones debatidas. De no respetarse estos requisitos, se dejaría de cumplir con el fin de la garantía de audiencia, que es evitar la indefensión del afectado.

Amparo directo en revisión 2961/90. Opticas Devlyn del Norte, S.A. 12 de marzo de 1992. Unanimidad de diecinueve votos. Ponente: Mariano Azuela Güitrón. Secretaria: Ma. Estela Ferrer Mac Gregor Poisot.

Amparo directo en revisión 1080/91. Guillermo Cota López. 4 de marzo de 1993. Unanimidad de dieciséis votos. Ponente: Juan Díaz Romero. Secretaria: Adriana Campuzano de Ortiz.

Amparo directo en revisión 5113/90. Héctor Salgado Aguilera. 8 de septiembre de 1994. Unanimidad de diecisiete votos. Ponente: Juan Díaz Romero. Secretario: Raúl Alberto Pérez Castillo.

Amparo directo en revisión 933/94. Blit, S.A. 20 de marzo de 1995. Mayoría de nueve votos. Ponente: Mariano Azuela Güitrón. Secretaria: Ma. Estela Ferrer Mac Gregor Poisot.

Amparo directo en revisión 1694/94. María Eugenia Espinosa Mora. 10 de abril de 1995. Unanimidad de nueve votos. Ponente: Mariano Azuela Güitrón. Secretaria: Ma. Estela Ferrer Mac Gregor Poisot.

El Tribunal Pleno en su sesión privada celebrada el veintitrés de noviembre en curso, por unanimidad de once votos de los ministros: presidente José Vicente Aguinaco Alemán, Sergio Salvador Aguirre Anguiano, Mariano Azuela Güitrón, Juventino V. Castro y Castro, Juan Díaz Romero, Genaro David Góngora Pimentel, José de Jesús Gudiño Pelayo, Guillermo I. Ortiz Mayagoitia, Humberto Román Palacios, Olga María Sánchez Cordero y Juan N. Silva Meza; aprobó, con el número 47/1995 (9a.) la tesis de jurisprudencia que antecede; y determinó que las votaciones de los precedentes son idóneas para integrarla. México, Distrito Federal, a veintitrés de noviembre de mil novecientos noventa y cinco.

En opinión de Gabino Fraga los elementos característicos del recurso administrativo son:

1. La existencia de una resolución administrativa que afecte un derecho o un

interés legítimo del particular recurrente.

2. *La fijación en la ley de las autoridades administrativas ante quienes debe presentarse.*

3. *La fijación de un plazo dentro del cual deba interponerse el recurso.*

4. *Los requisitos de forma y elementos que deben incluirse en el escrito de interposición del recurso.*

5. *La fijación de un procedimiento para la tramitación del recurso.*

6. *La obligación de la autoridad revisora de dictar nueva resolución en cuanto al fondo.*[23]

A nuestra consideración, los elementos de todo recurso administrativo son:

a. La existencia de una resolución administrativa.
b. Que esta resolución afecte los intereses de los particulares.
c. Una autoridad ante quien interponer el recurso.
d. Plazo de interposición de recurso.
e. Fijación del procedimiento para sustanciar dicho recurso.
f. Obligación de la autoridad revisora de dictar nueva resolución.

Es pertinente aclarar que la interposición de los recursos administrativos no garantiza la revocación, anulación o modificación del acto que por su conducto se impugna. Por el contrario, las más veces la resolución que recae al recurso confirma el acto administrativo impugnado. En nuestra opinión, lo anterior es resultado de la falta de imparcialidad de la autoridad encargada de su resolución. La revisión en sede administrativa, a nuestro parecer, ha pasado de ser una auténtica instancia de conocimiento previo en donde los particulares pueden encontrar la primera opción de justicia administrativa, a constituir un obstáculo a la garantía de acceso a la justicia tutelada por el artículo 17 de la Constitución General de la República.[24] Lo anterior ha suscitado debates que han desembocado en criterios sumamente dispares, de ahí

[23] Fraga, Gabino. Op. cit. PP. 435 y 436.
[24] No pasa desapercibida la existencia de recursos inconstitucionales, cuya interposición ni siquiera es optativa, empero, por la brevedad del presente trabajo trataremos la generalidad y no la excepción. Vid Infra. PP. 63 y 148.

que la mayoría de las legislaciones –administrativas y fiscales– que prevén recursos,[25] los planteen como optativos para el particular y no obliguen a su agotamiento antes de ocurrir al juicio de nulidad, empero, el resultado práctico es el mismo, pues aun cuando la interposición fuere optativa, si el particular decide promover el recurso, se enfrentará a las cargas burocráticas de su sustanciación, lo cual constituye el problema de fondo.

Por otra parte, estimamos que la autoridad revisora, en sede administrativa, no cuenta con la imparcialidad suficiente para resolver los recursos a favor del gobernado cuando a éste le asista el derecho. Observemos sólo un ejemplo: entre las facultades de la Procuraduría Fiscal del Distrito Federal se encuentra la de iniciar, tramitar y resolver los procedimientos de responsabilidad administrativa resarcitoria, fincados a los servidores públicos locales, resoluciones atacables por medio del recurso de revocación fiscal previsto en el artículo 690 del Código Financiero del Distrito Federal; asimismo, la propia Procuraduría es la encargada de sustanciar y resolver el citado medio de defensa, entonces, aun considerando que la autoridad administrativa puede revocar sus propias resoluciones, nos resulta difícil creer que la autoridad fiscal de mérito vaya a decretar, en resolución a un recurso, la revocación de una resolución que ella misma ha dictado previamente.

1.1.3. Juicio de Nulidad

Hemos concebido a la justicia administrativa como la serie de actos que implica el ejercicio de la función jurisdiccional, atinente al conjunto de órganos administrativos que realizan tal función, y al referirnos a una función administrativa, se alude a la actividad que el Estado realiza por conducto del Poder Ejecutivo, federal o local, según el caso, de igual manera es una actividad encaminada a realizar la competencia encomendada al Estado, legalmente, para su ejecución práctica mediante actos jurídicos y operaciones materiales.

Sabemos que la administración pública se encuentra sujeta al orden jurídico existente, constitucional, legal y reglamentario. En este mismo orden se establecen los medios para que los particulares afectados por una actividad ilegal de la administración, sean restituidos en el

[25] No debemos pasar por alto que a mediados de la década pasada, los recursos previstos en las leyes administrativas federales y del Distrito Federal, fueron sustituidos por las nuevas leyes de procedimiento administrativo, mas, el objetivo primordial de éstas, consistió en lograr la unificación de los procedimientos y no en eliminar una barrera previa a la jurisdicción contenciosa administrativa.

goce de sus derechos y, en su caso, pueda exigirse al ente administrativo determinada responsabilidad.

Aunado a los recursos administrativos existe otro medio de defensa de orden jurisdiccional, nos referimos al juicio de nulidad, también conocido como juicio contencioso administrativo o simplemente juicio administrativo.

El medio de impugnación en estudio se alza como una de las formas más acabadas hacia la consecución de la justicia administrativa, habida cuenta que en su virtud el acto administrativo se somete a la revisión de un órgano jurisdiccional, cuya competencia está determinada en la legislación administrativa. Se ha considerado como un principio esencial del derecho administrativo el supeditar la decisión de todo litigio frente a la administración, a un tercero independiente, esta decisión jurisdiccional opera cuando se han agotado los recursos administrativos que señalan las leyes –siempre que su interposición no sea optativa– momento en el que el órgano jurisdiccional es competente para llevar a cabo la función pública de mantener el orden jurídico.

Desde una perspectiva teórica, el contencioso administrativo es el juicio, recurso o reclamación, ubicado en determinado sistema de jurisdicción relativa, que se interpone –después de la vía gubernativa– en unos casos, ante los tribunales judiciales; y en otros, ante tribunales administrativos autónomos, sobre pretensiones o conflictos fundados en preceptos de derecho administrativo o facultades regladas, que se litigan entre los particulares y la administración pública –federal o local– por las resoluciones o actos ilegales dictados por ésta, que lesionan o vulneran los derechos establecidos en favor del inconforme, por una ley, un reglamento u otro ordenamiento jurídico. Estos órganos cumplen una misión de control sobre la actividad administrativa.

Formalmente el contencioso administrativo está constituido por el conjunto de los órganos que tienen competencia para resolver las controversias en los términos antes señalados, estos tribunales pueden ser judiciales o administrativos y se sitúan, los primeros en la competencia del Poder Judicial de la Federación, y los segundos en la del Poder Ejecutivo

federal o local.

Andrés Serra Rojas sostiene que el contencioso administrativo se materializa cuando se origina un litigio o controversia entre un particular agraviado en sus derechos y la administración que realiza el acto lesivo, y que el control de los actos de ésta se lleva a cabo por órganos que son verdaderos tribunales denominados "administrativos" a partir de la consideración de que los funcionarios públicos están sujetos a todos los errores y contingencias humanas, que deben ser corregidos legalmente.[26]

El juicio de nulidad, en lo general, constituye un sistema de garantías que el Estado reconoce a los particulares en sus relaciones con la administración; en lo particular, significa el recurso, acción o litigio suscitado entre un particular y la administración, a consecuencia de un derecho violado. Toda una actividad jurisdiccional encaminada al examen de la legalidad de los actos administrativos o pretensiones fundadas en el derecho administrativo.

El juicio contencioso administrativo es la instancia administrativa revisora de los actos administrativos impugnados por los particulares, mediante una demanda y sujetándose a un proceso, es decir, es un medio de defensa legal materialmente jurisdiccional, del cual conocen los tribunales administrativos, el cual puede tener como resultado la declaración de nulidad, validez o modificación del acto enjuiciado.[27]

Gabino Fraga se adhiere a quienes definen el contencioso administrativo desde un punto de vista formal y desde otro material. En el primer caso, en razón de los órganos competentes para conocer las controversias que provoca la actuación administrativa, cuando dichos órganos son tribunales especiales llamados tribunales administrativos; desde la perspectiva material, existe el contencioso administrativo cuando hay una controversia entre un particular afectado en sus derechos y la administración, con motivo de un acto emitido por esta última.[28]

---

[26] Cfr. Serra Rojas, Andrés. Op. cit. P. 783.
[27] Cfr. Margáin Manautou, Emilio. Op. cit. PP. 447 a 455.
[28] Cfr. Fraga, Gabino. Op. cit. PP. 443 a 446.

1.1.3.1. Interés Legítimo e Interés Simple

Frente a las facultades del Estado para exigir de los particulares el cumplimiento de una obligación, existe a favor de éstos una serie de elementos protectores considerados como límites de la actuación estatal, tales elementos son conocidos como derechos públicos subjetivos, los cuales generalmente se hallan plasmados en la Constitución, es decir, son derechos previstos en normas constitucionales y protegidos directamente por la ley, cuya titularidad corresponde al gobernado, correspondiéndole asimismo la posibilidad de exigir su observancia en la vía jurisdiccional. Esa titularidad es conocida como interés jurídico.

En materia administrativa existe una serie de normas que regulan la organización, contenido y procedimientos que rigen la actividad estadual, empero, dichas normas no prevén derechos subjetivos del gobernado, pues son creadas para garantizar intereses generales y no particulares, de suerte que en este último caso no hay protección jurídica directa. Lo anterior no implica que los administrados carezcan de un interés relativo al cumplimiento de las normas administrativas, habida cuenta que por la actuación administrativa los referidos administrados pueden obtener una ventaja o resentir un daño.

En otras palabras, la posición de hecho en que se encuentre un particular, respecto del acto administrativo, en comparación a otros particulares, puede generar una afectación más directa sobre aquél; o bien, puede ocurrir que el particular sea el destinatario del acto administrativo, de donde se desprende su interés en que dicho acto sea legal.

Los derechos que no tienen una protección jurídica directa son conocidos como derechos reflejos o derechos debilitados, en virtud de los cuales el administrado cuenta con un interés legítimo para impugnar actos administrativos.[29]

Así, para que un particular pueda acudir ante un tribunal en demanda de nulidad, debe contar con un interés legítimo, el cual depende esencialmente de que el acto administrativo cuya nulidad pretende le ocasione un agravio.

[29] Cfr. Lucero Espinosa, Manuel. Op. cit. PP. 5 a 10.

La existencia de ese agravio genera el derecho reflejo del administrado y su interés legítimo para acudir ante el órgano jurisdiccional, es decir, el acto o resolución impugnada debe generar una afectación en la esfera jurídica del interesado, para lo cual basta con que dicho acto se dirija a él, o bien, para el caso de que no tenga un destinatario determinado, le haya sido entregado o notificado personalmente y sobre él recaiga su ejecución o sus consecuencias.

Ahora bien, la totalidad de los gobernados tenemos interés en que la ley se cumpla, pero en ese caso no existe un derecho cuya titularidad se ostente, ni un derecho reflejo derivado de una afectación, por el contrario, sólo se cuenta con un interés simple, –se insiste– hacia el cumplimiento de la ley, el cual resulta insuficiente para impugnar actos administrativos.

Ciertamente, en el juicio de nulidad no basta el interés simple para acudir ante el órgano jurisdiccional administrativo, pues si bien a todos nos interesa que las normas se materialicen legalmente, pero el solo hecho de que exista un incumplimiento no acarrea consecuencias jurídicas en nuestra esfera de derechos, motivo por el cual, el interés simple resulta insuficiente para demandar la nulidad de un acto administrativo ante un tribunal de esa misma índole.

1.2. ÓRGANOS DE CONTROL DE LA CONSTITUCIONALIDAD

1.2.1. Defensa de la Constitución[30]

El *Estado Constitucional de Derecho* implica la necesidad de que los principios y derechos establecidos en la Ley Fundamental sean respetados a cabalidad, de tal manera que cuando se trastoque el mandato primigenio pueda procederse a su reparación, en virtud del Principio

[30] No pasa desapercibido que el sistema de responsabilidades de los servidores públicos, concretamente el procedimiento administrativo disciplinario, encaja en la clasificación teórica de los medios de control de la constitucionalidad, empero, acorde con el objetivo del presente trabajo, no haremos al respecto referencia detallada.

de Supremacía de la Constitución plasmado en el numeral 133 del Máximo Ordenamiento Legal.

De poco serviría contar con una Constitución escrita y rígida si sus postulados no fueran respetados, en principio, de manera voluntaria, como una obligación de los funcionarios públicos adquirida al momento de protestar la sujeción de su conducta al mandato constitucional; por otra parte, cuando el orden constitucional haya sido alterado, el propio Código Político debe prever los instrumentos idóneos para su restauración.

La defensa de la constitución puede asentarse en dos sistemas, a saber: por órgano político, y por órgano jurisdiccional; en el primer caso, la custodia constitucional corresponde a un órgano ya existente dentro de los poderes constituidos, o bien, puede ser creado *ex profeso*; por el contrario, el control será judicial cuando sea un órgano de esa índole el que se encargue de la aludida defensa.[31]

El control de la constitucionalidad por órgano judicial, a su vez, admite otra clasificación: por vía de acción, y por vía de excepción. En el primer supuesto el afectado por el actuar autoritario estimado inconstitucional debe acudir a solicitar la declaración de inconstitucionalidad ante un órgano jurisdiccional competente, distinto, tratándose de actos jurisdiccionales, de aquel al que se atribuye el acto inconstitucional; en el segundo, se invoca por una de las partes dentro de un proceso la aplicación de una ley inconstitucional, a fin de que el propio juzgador realice una revisión y decida si la ley se ajusta o no al texto constitucional.

En el caso mexicano opera la defensa de la constitución por órgano judicial y en vía de acción, destacando por definición, en sentido estricto, el juicio de amparo.[32]

Se ha suscitado un debate consistente en determinar si conforme a la parte final del artículo 133 de la Constitución Federal, en nuestro país es posible el control difuso de la

[31] Cfr. Tena Ramírez, Felipe. Derecho Constitucional Mexicano. 34ª ed., Ed. Porrúa, México, 2001. PP. 491 a 494.
[32] Cfr. Burgoa, Ignacio. El Juicio de Amparo. 34ª ed., Ed. Porrúa, México, 1998. PP. 141 a 159.

constitucionalidad, es decir, que los juzgadores locales (estatales) realicen el análisis de las leyes (locales) que les corresponda aplicar, y en caso de que consideren que no se ajustan a los dispositivos de la Ley Cimera, eviten su aplicación.

En efecto, no obstante la autorización precitada, la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha resuelto que compete exclusivamente al Poder Judicial de la Federación, el pronunciamiento sobre la constitucionalidad de los actos autoritarios, de donde se concluye que en México no existe el control difuso de la constitucionalidad.

Conforme a lo anterior, hay una serie de medios de control constitucional en que no intervienen órganos formalmente jurisdiccionales, los cuales se han instituido con la finalidad de que el propio órgano del Estado al que se atribuye la violación constitucional, la repare voluntariamente, o bien se imponga a su titular una sanción para evitar que continúe transgrediendo el orden impuesto por la Ley Fundamental. De dichos medios haremos breve mención enseguida.

1.2.1.1. Organismos Autónomos Protectores de los Derechos Humanos

No todos los derechos humanos han sido elevados a la categoría de derechos públicos subjetivos por las normas constitucionales, no obstante, la cultura de su protección avanzó sobremanera en el siglo pasado, cuando en nuestro país se instituyó la figura de las comisiones de derechos humanos.

Dicha figura, inspirada en el modelo del *ombudsman* de origen escandinavo, cuyos antecedentes se remontan a la Constitución Sueca de 1809,[33] se instauró en nuestro país en virtud de la adición de un apartado B, al artículo 102 de la Constitución, publicada en el Diario Oficial de la Federación de fecha 27 de enero de 1992, en donde se sientan las bases de la creación, conformación y operación de los organismos protectores de los derechos humanos, a nivel local y federal.

Las comisiones de derechos humanos reciben quejas por violación de los derechos

[33] Cfr. González Pérez, Jesús. Administración Pública y Libertad. 2ª ed., Ed. Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma de México, México, 2006. P. 99.

humanos de los particulares, derivadas, entre otras, de la actividad administrativa estatal, en mérito de las cuales se sustancia un procedimiento que puede culminar con una recomendación, cuyo acatamiento no es obligatorio para la autoridad, pero generalmente se verifica.[34]

1.2.1.2. Juicio Político

Los funcionarios estatales se hallan sujetos a cuatro tipos de responsabilidad, a saber: civil, penal, administrativa y política. En razón de una sola conducta, un servidor público puede recibir dos o más sanciones siempre que sean de diversa naturaleza, es decir, por una misma conducta el funcionario responsable podría ser sujeto de una destitución impuesta como sanción administrativa y de una sanción económica impuesta como pena.

Los artículos 109 y 110 de la Constitución Federal estatuyen el juicio político como la vía materialmente jurisdiccional (la Cámara de Diputados como órgano acusador y el Senado de la República como Jurado de Sentencia) para imponer sanciones a los servidores públicos sujetos de dicho juicio, cuando tales servidores, en ejercicio de sus funciones, incurran en actos u omisiones que redunden en perjuicio de los intereses públicos fundamentales o de su buen despacho. Es menester aclarar que el juicio político reviste un carácter sancionador, por lo que aun cuando se llegare a imponer una sanción al servidor público transgresor, ésta no repararía el agravio causado al administrado con el acto u omisión sancionable.

1.2.2. Defensa Judicial de la Constitución

Las garantías constitucionales, [35] es decir, los instrumentos procesales más importantes dentro del sistema de defensa judicial de la Constitución, en México, son la acción de inconstitucionalidad, la controversia constitucional y el juicio de amparo.[36]

---

[34] Cfr. Fix Zamudio, Héctor. Introducción al Derecho Procesal Constitucional. Colección Derecho, Administración y Política, Ed. FUNDAp, México, 2002. PP. 99 a 101.

[35] Dentro de ella se ubican también: el procedimiento de investigación de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, el juicio de revisión constitucional electoral y el juicio para la protección de los derechos político electorales, previstos en los artículos 97 párrafos segundo y tercero, y 99 fracciones IV y V, respectivamente, de la Constitución General de la República. Empero, dada la especificidad de la presente disertación, las aludidas garantías no serán abordadas, para profundizar sobre el tema se sugiere consultar la obra del Dr. Héctor Fix Zamudio, citada en la nota que antecede.

[36] Cfr. Tamayo y Salmorán, Rolando. Introducción al Estudio de la Constitución. 2ª reimp., Ed. Fontamara, México, 2006. PP. 240 a 242.

Las tres instituciones jurídicas revisten naturaleza diversa entre sí, derivada de la distinta connotación filosófica y teórica que las caracteriza. Al existir necesidades muy distintas de tutela constitucional se requieren medios de defensa variados (preventivos, represivos y reparadores) que aseguren el imperio de la Constitución contra los actos –leyes, sentencias y actos administrativos– que pretendan vulnerar sus principios.[37]

1.2.2.1. **Acción de Inconstitucionalidad**

La base teórica para instaurar el medio de defensa en estudio es la llamada *jurisdicción constitucional orgánica*, la cual se dirige hacia la protección directa de los principios constitucionales que consagran las atribuciones de los órganos del Estado, en específico, el control judicial de la constitucionalidad de las leyes, también llamado control abstracto de las disposiciones legislativas.[38]

En cuya virtud, un sector minoritario de los legisladores, y algunos otros sujetos de Derecho Público, pueden impugnar una norma general publicada, por considerar que su texto no es conforme a la Constitución.

El artículo 105 fracción II de la Carta Magna, en virtud de la reforma constitucional de 31 de diciembre de 1994, dispone que el equivalente al treinta y tres por ciento de los integrantes de diversos órganos legislativos, el Procurador General de la República; y, gracias a la reforma constitucional de agosto de 1996, también las dirigencias de los partidos políticos afectados (tratándose de leyes electorales), pueden interponer, ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación, una acción de inconstitucionalidad en contra de normas de carácter general, cuyo texto se estime contrario a la Constitución. El proceso respectivo se detalla en la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

1.2.2.2. **Controversia Constitucional**

Por cuanto hace a la controversia constitucional como medio de control de la constitucionalidad, tiene su origen en la *jurisdicción constitucional orgánica*, pero a diferencia

[37] Cfr. Fix Zamudio, Héctor. Op. cit. PP. 72 a 78.
[38] Cfr. Ibidem. PP. 113 a 121.

de la acción abstracta de inconstitucionalidad, el fin que persigue es la resolución de los conflictos entre los diversos órganos del poder, en lo referente a sus facultades y competencias.

En los estados federales, como el nuestro, surgieron debido a la necesidad de resolver las controversias suscitadas entre los poderes locales y federales, acerca de las competencias establecidas en las constituciones federales, así como para resolver los denominados *conflictos de atribución*, es decir, los que surgen entre los órganos constitucionales, y que deben solucionarse en acatamiento al principio de división de poderes.

Conforme a lo dispuesto por el artículo 105 fracción I de la Ley Fundamental, la Suprema Corte de Justicia conocerá y resolverá, de conformidad con lo preceptuado por la aludida Ley Reglamentaria, las controversias constitucionales que con motivo de las facultades conferidas por la Constitución, surjan entre la Federación, el Distrito Federal, Estados y Municipios, así como entre poderes en los distintos niveles, situación que nos hace arribar a la conclusión de que la Corte es un auténtico tribunal constitucional.[39]

1.2.2.3.Juicio de Amparo

Se han escrito tratados completos acerca del juicio de garantías, motivo por el cual no pretendemos en unas líneas definir jurídicamente dicho proceso, mucho menos agotarlo, únicamente diremos que constituye el medio de control de la constitucionalidad, por órgano jurisdiccional y en vía de acción, con que cuentan los gobernados para combatir los actos de autoridad –en nuestro caso administrativa– lesivos de las garantías individuales (derechos públicos subjetivos) consagradas en la Constitución Federal, a cuya sustanciación concurren una serie de características que lo distinguen profundamente de otros medios de control.

Es un instrumento procesal constitucional caracterizado por su función reparadora de las violaciones a los derechos públicos subjetivos de los gobernados establecidos en la

[39] Cfr. Fix Zamudio, Héctor. Ensayos sobre el Derecho de Amparo. 3ª ed., Ed. Porrúa, México, 2003. PP. 206 a 210.

Constitución o en cualquier otro ordenamiento. Se sitúa dentro de lo que la doctrina ha denominado *jurisdicción constitucional de la libertad,* sistema al que pertenecen otras figuras pertenecientes al derecho comparado como el *habeas corpus* o la *judicial review*.

Ignacio Burgoa ha formulado el concepto de amparo que se transcribe a continuación:

> *El amparo es un juicio o proceso que se inicia por la acción que ejercita cualquier gobernado ante los órganos jurisdiccionales federales contra todo acto de autoridad (lato sensu) que le causa un agravio en su esfera jurídica y que considere contrario a la Constitución, teniendo por objeto invalidar dicho acto o despojarlo de su eficacia por su inconstitucionalidad o ilegalidad en el caso concreto que lo origine.*[40]

Por su parte, Juventino V. Castro considera para fines de comprensión completa y objetiva la siguiente definición de amparo:

> *El amparo es un proceso concentrado de anulación –de naturaleza constitucional– promovido por vía de acción, reclamándose actos de autoridad, y que tiene como finalidad el proteger exclusivamente a los quejosos contra la expedición o aplicación de leyes violatorias de las garantías expresamente reconocidas, en la Constitución; contra los actos conculcatorios de dichas garantías; contra la inexacta y definitiva atribución de la ley al caso concreto; o contra las invasiones recíprocas de las soberanías ya federal ya estaduales, que agravien directamente a los quejos,* (sic) *produciendo la sentencia que conceda la protección el efecto de restituir las cosas al estado que tenían antes de efectuarse la violación reclamada –si el acto es de carácter positivo–, o el de obligar a la autoridad a que respete la garantía violada, cumpliendo con lo que ella exige, si es de carácter negativo.*[41]

Acorde con lo estipulado por el artículo 103 constitucional, existen dos tipos de amparo: por violación de garantías individuales;[42] y por invasión de esferas competenciales, según se advierte de las tres fracciones que lo componen:

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

---

[40] Burgoa, Ignacio. El Juicio… Op. cit. P. 173.

[41] Castro, Juventino V. Garantías y Amparo. 12ª ed., Ed. Porrúa, México, 2002. P. 355.

[42] Aun cuando la noción actual de garantía individual ya no corresponde a la concebida en la época de redacción del precepto en cita, respetamos el texto constitucional, por ser derecho vigente, con la aclaración de que la verdadera garantía es el propio juicio constitucional. Vid. Supra. P. 26.

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.

Debe precisarse que en ambos casos el agravio recae sobre el particular, es decir, tanto en el amparo por violación de garantías como en el amparo por invasión de competencias, es el gobernado quien resiente el menoscabo generado por el actuar autoritario inconstitucional. Asimismo, independientemente de que conforme al texto constitucional la protección del amparo podría considerarse restringida al Título Primero, Capítulo Primero del Código Político, con base en lo estipulado por el artículo 16 del ordenamiento en cita, en cuanto consagra la garantía de legalidad, la protección del amparo se extiende a la totalidad del texto primigenio, así como a los derechos previstos en ordenamientos legales secundarios y en tratados internacionales.

La naturaleza jurídica del juicio de garantías, desde el punto de vista procesal, se divide en dos aspectos, según se trate de su tramitación en la vía directa o en la indirecta. En la primera hipótesis el amparo es un recurso propiamente dicho, por el que la autoridad judicial federal competente revisa en última instancia la legalidad de las actuaciones de las instancias jurisdiccionales previas, sin que proceda recurso alguno en contra de sus resoluciones de fondo;[43] el amparo indirecto se ventila como un auténtico proceso, completo en sus etapas y provisto de formalidades esenciales, el cual concluye con una sentencia que puede impugnarse a través del recurso de revisión.

Aunado a lo anterior, conforme a la materia específica de protección hacia el gobernado, el amparo se ha clasificado en: amparo contra leyes, cuando protege al particular contra la expedición o aplicación de normas de carácter general que violen los derechos públicos subjetivos expresamente establecidos en la Constitución; amparo de la libertad, cuando lo protege contra actos conculcatorios de los aludidos derechos; amparo casación,

[43] Salvo el caso excepcional previsto en el artículo 107 fracción IX de la Constitución Federal.

tratándose de la defensa contra la inexacta y definitiva atribución de la ley al caso concreto; y amparo por invasión de esferas competenciales, cuando ésta recae en la esfera jurídica de un particular.[44]

1.2.2.3.1. Juicio de Amparo en Materia Administrativa

La escisión del juicio de garantías en diversas materias de conocimiento obedece primordialmente a la naturaleza del órgano estatal de donde proceden los actos de autoridad que por su conducto se reclaman. Situación que ha derivado en una especialización, por materia, de los órganos jurisdiccionales de amparo en el Distrito Federal y algunas Entidades Federativas.

En el ordenamiento mexicano, la jurisdicción contenciosa administrativa se ha depositado en tribunales ordinarios,[45] los cuales conocen de la impugnación de actos de naturaleza administrativa, cuya resolución permanece sujeta a la decisión final de un juzgador de amparo, aunado a que hay algunos actos de índole administrativa cuyo conocimiento no corresponde a los citados tribunales, razón por la cual, deben combatirse en vía de amparo.

En otros términos, si el amparo se pide contra actos y resoluciones de la administración, puede considerarse como un proceso contencioso administrativo, caso en el que se sustanciará en la vía indirecta, con posibilidad de acudir a una segunda instancia; por el contrario, si se solicita contra la sentencia de un tribunal administrativo, constituye un proceso de revisión judicial de las actuaciones del propio tribunal que se tramita en la vía directa.

La evolución del amparo administrativo en México[46] ha sido orientada por distintos aspectos, entre los que destacan: la tendencia hacia la restricción de la impugnación inmediata de los actos administrativos, para conferir mayores atribuciones a los tribunales especializados en materia administrativa; la especialización de los tribunales de amparo en esa materia; así como la especialización de una de las Salas de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.[47]

---

[44] Cfr. Castro, Juventino V. Op. cit. PP. 363 a 365.

[45] Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal y tribunales administrativos en poco más de la mitad de los Estados de la República.

[46] Para abundar sobre el tema puede consultarse la imprescindible obra del jurista mexicano Antonio Carrillo Flores, La Defensa Jurídica de los Particulares Frente a la Administración en México. Colección de Obras Clásicas, Tomo I, Ed. Tribunal Fiscal de la Federación, México, 2000.

[47] Cfr. Fix Zamudio, Héctor. Ensayos... Op. cit. PP. 385 a 393.

El amparo administrativo encuentra fundamento en el artículo 107 fracciones III, IV, V, inciso b) y VII de la Ley Suprema, principios detallados primordialmente en los numerales 114 fracciones II y III, y 158 de la Ley Reglamentaria de los artículos 103 y 107 del Supremo Ordenamiento jurídico, los cuales serán abordados de manera pormenorizada en los capítulos subsecuentes.

CAPÍTULO SEGUNDO
PRINCIPIOS QUE RIGEN EL JUICIO DE AMPARO

SUMARIO: 2.1. Principios Constitucionales del Juicio de Garantías. –2.1.1. Clasificación. –2.1.2. Estricto Derecho. –2.1.2.1. Suplencia de la Queja Deficiente. –2.1.3. Relatividad de las Sentencias. –2.1.4. Prosecución Judicial. –2.1.5. Instancia de Parte. –2.1.6. Existencia de un Agravio Personal y Directo. –2.1.7. Definitividad. –2.1.7.1. Excepciones al Principio de Definitividad en Materia Administrativa. –2.1.7.1.1. Acto Infundado. –2.1.7.1.2. Violación Directa a la Constitución Federal. –2.1.7.1.3. Exigencia de Mayores Requisitos para Conceder la Suspensión del Acto Reclamado Respecto de los Previstos en la Ley de Amparo. –2.1.7.1.4. Recurso Inconstitucional. –2.1.7.1.5. Amparo Contra Leyes.

2.1. PRINCIPIOS CONSTITUCIONALES DEL JUICIO DE GARANTÍAS

2.1.1. Clasificación

El juicio de garantías se rige por una serie de postulados básicos y distintivos, los cuales se desprenden del numeral 107 del Código Político, éste contiene los principios esenciales del amparo. Regula el amparo directo, cuyo conocimiento corresponde a los tribunales colegiados de circuito, así como a la Suprema Corte de Justicia, contra sentencias definitivas en materia civil, penal, laboral y administrativa, comprendiendo en esta última la agraria; delimita la procedencia del amparo indirecto (de él conocen los jueces de distrito, tribunales unitarios de circuito y el superior jerárquico del tribunal responsable, en materia penal) contra leyes y todo tipo de actos que no sean sentencias definitivas que resuelvan el asunto en lo principal y aclara que el amparo indirecto procede contra actos de autoridades judiciales por actos fuera o después de concluido el juicio, o bien dentro de éste, cuando tuvieren sobre las personas o las cosas una ejecución de imposible reparación y cuando el amparo se pida por persona extraña al juicio.

Ignacio Burgoa considera ocho principios, a saber: "*1. De iniciativa o instancia de parte; 2. De existencia del agravio personal y directo; 3. De prosecución judicial; 4. De relatividad de las sentencias (fórmula de Otero); 5. De definitividad; 6. De estricto derecho; 7. De procedencia contra sentencias definitivas o laudos; y 8. De procedencia del amparo indirecto o bi-instancial.*"[1]

Al respecto, Juventino V. Castro expresa que los principios del amparo se distribuyen en grupos que regulan a la acción, al procedimiento o a las sentencias, sin perjuicio de que un mismo principio pueda influir en dos de esos grupos. En cuanto a la acción de amparo, sus principios son: la iniciativa o instancia de parte; la existencia de un agravio personal y directo; y la definitividad. Respecto al procedimiento, lo rigen: el principio de prosecución judicial; el principio de investigación o de impulso oficial en la continuidad de los procedimientos; y el principio de limitación de las pruebas y los recursos. Finalmente, por cuanto hace a las sentencias, sus principios rectores son: el de relatividad; el de dictado de sentencias declarativas, que en ocasiones se transforman en sentencias de condena; el de la congruencia de la sentencia con las pretensiones deducidas por las partes; y el principio de apreciación del acto en la sentencia tal y como fue probado ante la autoridad responsable.[2]

De acuerdo a lo anterior, podemos establecer como principios constitucionales que rigen el juicio de amparo los siguientes:

1. Principio de estricto derecho y su excepción (suplencia de la queja deficiente).
2. Principio de relatividad de las sentencias.
3. Principio de prosecución judicial.
4. Principio de iniciativa o instancia de parte agraviada.
5. Principio de la existencia de un agravio personal y directo.
6. Principio de definitividad.

2.1.2. **Estricto Derecho**

[1] Burgoa, Ignacio. Diccionario… Op. cit. P. 41.
[2] Cfr. Castro, Juventino V. Op. cit. PP. 381 y 382.

El principio de estricto derecho consiste en la obligación del juzgador de amparo de analizar la constitucionalidad del acto reclamado exclusivamente a la luz de los conceptos de violación planteados por el quejoso en su demanda de garantías.

Alfonso Noriega considera que el principio de estricto derecho se encuentra ligado a las sentencias de amparo, de manera que cuando el órgano de control examina la constitucionalidad o inconstitucionalidad del acto que se reclama, solamente debe atender los conceptos de violación esgrimidos dentro de la demanda, por lo que no le es dable al mencionado órgano formular consideraciones respecto de cuestiones de constitucionalidad que no se hayan hecho valer expresamente por el quejoso.[3]

Dicho principio impone una norma de conducta al tribunal de amparo, ya que éste tiene que limitarse a valorar la constitucionalidad del acto reclamado, únicamente conforme a los conceptos de violación expresados en la demanda, por tanto, dicha norma le impide suplir las deficiencias de la aludida demanda, en aras de conservar el equilibrio procesal entre las partes.

La existencia del invocado principio resguarda la seguridad jurídica dentro del juicio constitucional, pues si se permitiera la suplencia de la queja deficiente en la totalidad de los juicios de amparo, ello implicaría que los juzgadores a quienes tocara conocer de aquéllos, se sustituyeran en la figura del quejoso, colocando en estado de indefensión jurídica a las partes con intereses contrarios a los de dicho quejoso, es decir, a las autoridades responsables y al tercero perjudicado.

Ahora bien, para acercar la justicia a los gobernados deben eliminarse rigorismos y exigencias técnicas, habida cuenta que la mayoría no posee los medios para obtener el patrocinio de un especialista, de suerte que para lograr un equilibrio, en hipótesis diversas debe aplicarse, el rigor jurídico, o bien la suplencia, conforme a lo preceptuado por la Constitución Federal.

El principio de estricto derecho rige el juicio de garantías en las materias civil y

[3] Cfr. Noriega, Alfonso. Lecciones de Amparo Tomo II. 7ª ed., Ed. Porrúa, México, 2002. P. 797.

administrativa; en la materia de trabajo, tratándose del patrón; y en materia agraria, cuando los quejosos no sean núcleos de población, ejidos, comuneros o ejidatarios. El referido principio opera además tratándose de los agravios expresados en los recursos interpuestos.

Ahora bien, el presente principio no se encuentra establecido directamente en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, sino que surgió de interpretar *contrario sensu* el párrafo segundo de la fracción II, de su artículo 107, el cual prevé la facultad de los órganos de control de la constitucionalidad para suplir la deficiencia de la queja en casos específicos, de los cuales se hará mención en el punto subsecuente.

2.1.2.1. Suplencia de la Queja Deficiente

La suplencia de la queja deficiente constituye la excepción al supradicho principio de estricto derecho. Halla su fundamento en el aludido segundo párrafo de la fracción II del artículo 107 constitucional, el cual dispone que en el juicio de amparo deberá suplirse la deficiencia de la queja de acuerdo con lo que disponga la Ley Reglamentaria de los Artículos 103 y 107 del Máximo Ordenamiento Legal.

En virtud de la suplencia de la queja el juzgador de amparo está autorizado a corregir los errores que encuentre en el capítulo de conceptos de violación de la demanda de amparo, a fin de considerar la constitucionalidad del acto reclamado, más allá de lo planteado por el quejoso, y en algunos casos, aun cuando exista omisión absoluta de tales conceptos.

Las disposiciones de la Ley de Amparo vigente que regulan la suplencia de la queja, son los artículos 76-Bis, así como el 227 (amparo agrario), este último autoriza la suplencia de los conceptos de violación, de exposiciones, comparecencias y alegatos, en los juicios de amparo en que sean parte como quejosos o como terceros, las entidades o individuos que menciona el artículo 212 (núcleos de población, comuneros y ejidatarios) del ordenamiento en cita; así como en los recursos que los mismos interpongan con motivo de dichos juicios.

Así, en los casos en que se actualiza una de las hipótesis legales previstas por el

aludido numeral 76-Bis, no opera el principio de estricto derecho, y toda vez que el conocimiento exacto de aquéllas es relevante, consideramos pertinente su transcripción:

> *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:*
>
> *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 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.*

Con base en lo anterior, la doctrina ha confeccionado diversas definiciones relativas a la figura jurídica en comento, a nuestra consideración, destaca la siguiente:

> *Es un acto jurisdiccional dentro del proceso de amparo, de eminente carácter proteccionista y antiformalista, cuyo objeto es integrar dentro de la litis las omisiones cometidas en las demandas de amparo, para ser tomadas en cuenta en el momento de sentenciar, siempre en favor del quejoso y nunca en su perjuicio, con las limitaciones y los requisitos constitucionales conducentes.*[4]

Es preciso acotar los alcances de la suplencia, en virtud de que, salvo el caso del artículo 227 de la Ley de Amparo, la misma no puede ir más allá de los conceptos de violación de la demanda, o de los agravios del recurso, es decir, no comprende el señalamiento de los actos reclamados, de las autoridades responsables, ni suple los errores procesales en que haya incurrido el quejoso.

Asimismo, no debe confundirse la suplencia de la queja deficiente con la corrección

[4] Castro, Juventino V. Op. cit. P. 403.

del error por equivocada citación o invocación de la garantía individual, porque, en este último caso, cuando el amparista equivocare el numeral constitucional que contiene la garantía que estima violada, o bien errare al expresar su denominación, pero de los hechos y argumentos expuestos en la demanda se advirtiera la violación de una garantía, el tribunal podría conceder el amparo, corrigiendo el error en la cita de los preceptos, en la denominación de los derechos, o en ambas.

2.1.3. Relatividad de las Sentencias

Uno de los principios de las sentencias de amparo es el de la relatividad, también conocido como fórmula Otero,[5] en virtud del cual las sentencias que se dicten en los juicios de garantías tendrán efectos únicamente en relación con el quejoso, es decir, en caso de que se otorgue la protección federal, ésta solo amparará a quien haya acudido a solicitarla, sin que pueda realizarse una declaración general de inconstitucionalidad del acto reclamado, aun cuando éste consista en un ordenamiento general.

El artículo 107 constitucional en su fracción II, párrafo primero estatuye lo siguiente:

> *Artículo 107. Todas las controversias de que habla el artículo 103 se sujetarán a los procedimientos y formas del orden jurídico que determine la ley, de acuerdo a las bases siguientes:*
>
> *II. La sentencia será siempre tal, que sólo 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.*

Por su parte, el artículo 76 de la Ley Reglamentaria de los artículos 103 y 107 de la Constitución General de la República, señala:

> *Artículo 76. Las sentencias que se pronuncien en los juicios de amparo sólo se ocuparán de los individuos particulares o de las personas morales, privadas u oficiales que lo hubiesen solicitado, limitándose a ampararlos y protegerlos, si procediere, en el caso especial sobre el que verse la demanda, sin hacer una declaración general respecto de la Ley o acto que la motivare.*

Según Alfonso Noriega, a este principio podría denominarse de la relatividad de la cosa juzgada como efecto de la sentencia de amparo, e implica la necesaria consecuencia de

[5] Por atribuirse su confección a don Mariano Otero, uno de los creadores del juicio constitucional.

que éste, en un caso determinado, no surta efectos en todos los casos similares, ni respecto de cualquier afectado por la ley o acto de la especie, o sea, no surte efectos *erga omnes*, por el contrario, la resolución de fondo beneficia a quien solicitó y obtuvo el amparo, sin que pueda ser aprovechado por otra persona, aunque se halle en la misma situación jurídica.[6]

En ese sentido, la sentencia que ampara y protege al quejoso sólo beneficiará en sus términos al propio solicitante del amparo, por lo que sus efectos son privativos y no generales, por más que haya quien se encuentre en la misma situación jurídica del amparado.

En otras palabras, las sentencias concesorias de amparo sólo protegen al quejoso o quejosos que litigan en el juicio y obligan únicamente a las autoridades señaladas como responsables, aunque a este respecto, la jurisprudencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha establecido que además obligan a las autoridades que por razón de sus funciones tengan que intervenir en la ejecución del fallo.

De acuerdo con el principio de relatividad de las sentencias de amparo, el acto o ley considerados inconstitucionales por el quejoso no se anulan por el órgano de control mediante una declaración general acerca de su invalidez, sino que se invalidan para cada caso particular.

Sin embargo, tratándose de amparo contra leyes heteroaplicativas, la sentencia que otorga la protección de la justicia federal, no sólo protegerá al quejoso respecto del acto de aplicación que de la misma se haya reclamado en el juicio, sino que sus efectos trascenderán a futuras aplicaciones, lo que significa que si la ley impugnada por el quejoso fue declarada inconstitucional, ya no podrá ser aplicada válidamente al peticionario de garantías que obtuvo la protección constitucional, pues su aplicación por parte de la autoridad implicaría una violación a la sentencia de amparo que declaró la inconstitucionalidad de la ley respectiva, en relación única y exclusiva con el quejoso. Pero si, por el contrario, la ley se declara constitucionalmente válida, el agraviado deberá combatir por separado los futuros actos de aplicación de la ley, por los vicios propios de que adolecieren. Finalmente, los efectos de la sentencia que otorga la protección al peticionario de garantías en un juicio de amparo contra

[6] Cfr. Noriega, Alfonso. Op. cit. PP. 795 y 796.

leyes, de acuerdo con el principio de relatividad, son los de proteger exclusivamente al quejoso, motivo por el cual, aun en el caso de que una ley sea declarada inconstitucional, ésta no pierde su vigencia ni su obligatoriedad, sino respecto de quien obtuvo dicha declaración a través de un juicio constitucional, por lo que puede seguir aplicándose válidamente a aquellos individuos que no hayan pedido amparo en su contra.

2.1.4. Prosecución Judicial

El artículo 107, párrafo primero, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos dispone que todas las controversias de que habla el diverso 103 de la propia Constitución, se sujetarán a los procedimientos y formas del orden jurídico que determine la ley. De donde se advierte que el procedimiento de amparo es específico y se rige por las disposiciones contenidas en la Ley de Amparo.

Conforme a lo anterior, el juicio de amparo es un auténtico proceso compuesto por: demanda, contestación, audiencia de pruebas, alegatos y sentencia. En el que se verifica una contienda judicial entre partes con pretensiones contrarias –el quejoso contra la autoridad responsable–.

En conclusión, el amparo, como juicio, presenta todas las etapas de éste, aunque con las particularidades que establece la ley de la materia. Con ello la Constitución reconoce la existencia de una controversia entre la parte actora o quejoso y la parte demandada o autoridad responsable, la cual debe resolverse conforme a los demás principios rectores del juicio constitucional, beneficiando, de ser procedente, al quejoso, sólo en cuanto a la actuación autoritaria en el caso concreto, con independencia de que en instancias anteriores que se hayan seguido en vía de controversia, la contraparte del amparista (autoridad responsable) pudo haber fungido como juzgadora en el proceso natural.

2.1.5. Instancia de Parte

El principio de iniciativa o instancia de parte agraviada encuentra fundamento en la fracción I

del artículo 107 constitucional, la cual establece que el juicio de amparo se seguirá siempre a instancia de parte agraviada, es decir, es requisito *sine qua non* que el amparo se solicite, para que éste se inicie, trámite y resuelva.

La Ley de Amparo es más explícita, en su artículo 4° pormenoriza el principio de instancia de parte, en relación con el diverso de existencia de un agravio personal y directo, además de que refuerza la imposibilidad de que exista un amparo oficioso, en los términos siguientes:

> *Artículo 4. El juicio de amparo únicamente puede promoverse por la parte a quien perjudique la Ley, el tratado internacional, el reglamento o cualquier otro acto que se reclame, pudiendo hacerlo por sí, por su representante, por su defensor si se trata de un acto que corresponda a una causa criminal, por medio de algún pariente o persona extraña en los casos en que esta ley lo permita expresamente; y sólo podrá seguirse por el agraviado, por su representante legal o por su defensor.*

Juventino V. Castro considera al principio de iniciativa o instancia de parte agraviada, como uno de los principios fundamentales de la acción, debido a que el juicio de amparo es un medio de control de la constitucionalidad, el cual se sustancia ante un órgano jurisdiccional, y es planteado por vía de acción y no de excepción, en otros términos, es un instrumento de tutela constitucional provocado y no espontáneo.

El mismo autor agrega que el principio en estudio evita la supremacía del Poder Judicial de la Federación, sobre los otros dos Poderes Federales, porque le impide realizar exámenes oficiosos de la constitucionalidad de sus actos.[7]

Conforme a este principio el gobernado es el titular de la acción, es decir, el particular (personas físicas y morales, y por excepción los órganos de los gobiernos federal y estatales) tiene a su alcance el instrumento para hacer valer los derechos que le asisten.

En ese tenor, Ignacio Burgoa estima que se trata de un principio básico del juicio de garantías y una de las ventajas y conveniencias del sistema, ya que una de las peculiaridades del régimen de control por órgano jurisdiccional consiste en la circunstancia de que el mismo

[7] Cfr. Castro, Juventino V. Op. cit. PP. 382 y 383.

no procede oficiosamente, es decir, sin que haya un interesado legítimo en provocar su actividad tuteladora, sino que se requiere la instancia de parte, con lo que se asegura el equilibrio entre poderes, a diferencia de lo que sucede en algunos sistemas de control constitucional por órgano político.[8]

De lo expuesto se arriba a una conclusión: el juicio de amparo no procede oficiosamente, sino que resulta indispensable que el interesado legítimo ataque por vía de acción, ante el órgano jurisdiccional, el acto autoritario lesivo hacia sus derechos, o sea, únicamente puede promoverse por la parte perjudicada.

2.1.6. Existencia de un Agravio Personal y Directo

El principio de la existencia de un agravio personal y directo reduce la procedencia del juicio de amparo a la materialización de un menoscabo, lo que requiere la presencia de cuatro elementos, a saber: un elemento material; un elemento subjetivo pasivo; un elemento subjetivo activo; y un elemento formal.

El elemento material u objetivo consiste en el daño o perjuicio inferido a cualquier individuo particular en cualquiera de los derechos públicos subjetivos de que es titular; el elemento subjetivo pasivo es integrado por la persona a quien la autoridad infiere el agravio; el elemento subjetivo activo se integra por la autoridad que al realizar un hecho positivo o negativo infiere un agravio al individuo particular; por último, el elemento formal consiste en el precepto constitucional que ha sido violado por parte de la autoridad en contra del particular, persona física o moral y que se encuentra tutelado por el juicio de garantías.

El agravio supone afectación del interés jurídicamente protegido, de modo que sin la intervención del órgano jurisdiccional, el titular del derecho sufriría un perjuicio, empero, para interponer el juicio de amparo es menester acreditar dicho interés, esa noción se encuentra estrechamente vinculada con la de agravio personal, de manera que sólo puede resentir un agravio personal quien sea lesionado en un derecho protegido por la norma.

---

[8] Cfr. Burgoa, Ignacio. El Juicio… Op. cit. P. 269.

Resulta trascendente la diferencia entre los tipos de interés que se requieren para acudir ante un tribunal en busca de la protección contra un acto de naturaleza administrativa, pues mientras en el juicio contencioso ante los tribunales administrativos basta con demostrar un interés legítimo,[9] para acudir al juicio de garantías es indispensable contar con un interés jurídico.

El interés jurídico es la titularidad a favor de una persona de un derecho reconocido por la norma, en consecuencia, para que dicha persona acuda al juicio constitucional debe probar de manera objetiva la existencia de ese derecho, y que el mismo ha sufrido un agravio en virtud del actuar autoritario. Por agravio debemos entender la causación de un daño o perjuicio en contra de una persona en correlación con los derechos públicos subjetivos cuya titularidad ostenta.

La Segunda Sala del Máximo Tribunal del país, ha precisado el concepto de perjuicio para efectos del amparo, en la tesis jurisprudencial que se vierte a continuación:

Quinta Epoca
Instancia: Segunda Sala
Fuente: Apéndice de 1995
Tomo: Tomo VI, Parte SCJN
Tesis: 358
Página: 241

PERJUICIO PARA LOS EFECTOS DEL AMPARO. El concepto perjuicio, para los efectos del amparo, no debe tomarse en los términos de la ley civil, o sea, como la privación de cualquiera ganancia lícita que pudiera haberse obtenido, o como el menoscabo en el patrimonio, sino como sinónimo de ofensa que se hace a los derechos o intereses de una persona.

Amparo administrativo en revisión 2408/34. "La Victoria", S. A. 29 de noviembre de 1935. Unanimidad de cuatro votos.

Amparo administrativo en revisión 5672/34. E. Talleri y Cía., Sucres., S. A. 18 de enero de 1936. Unanimidad de cuatro votos.

Amparo administrativo en revisión 3861/31. Mexican Petroleum Co. 30 de enero de 1936. Unanimidad de cuatro votos.

[9] Vid. Supra. P. 25.

Amparo civil en revisión 3630/35. M. de Mendoza Aurora. 12 de mayo de 1936. Cinco votos.

Amparo administrativo en revisión 2422/30. Kern Mex Oilfields, S. A. 11 de julio de 1936. Unanimidad de cuatro votos.

En resumen, el daño o perjuicio que sufre el gobernado en su esfera de derechos por el acto reclamado se denomina agravio, el cual debe ser personal y directo. El carácter personal significa que debe recaer en persona determinada, habida cuenta que quien intente la acción de amparo debe ser precisamente el titular de los derechos afectados. El calificativo de directo implica que el menoscabo de esos derechos, reconocidos por la norma, debe causarlo la ley o el acto de autoridad por dirigirse en concreto a la esfera jurídica del interesado y no por generarle una molestia derivada.

En relación con este principio, Ignacio Burgoa considera como agravio causar un daño, un menoscabo patrimonial, o un perjuicio no considerado como la privación de una ganancia lícita, sino como cualquier afectación hacia la persona o su esfera jurídica; para el autor, este daño o perjuicio es el elemento material del agravio, sin embargo no es suficiente, debe existir un elemento jurídico, consistente en la forma en que la autoridad causa el perjuicio, es decir, mediante la violación de las garantías individuales (fracción I del artículo 103 constitucional) o por conducto de la extralimitación o interferencia de competencias federales y locales (artículo 103 fracciones II y III respectivamente).[10]

En caso de que el quejoso no acredite la existencia de un agravio personal y directo, operarán las causales de improcedencia previstas en las fracciones V y VI del artículo 73 de la Ley de Amparo, en virtud de las cuales el juicio de amparo es improcedente contra actos que no afecten los intereses jurídicos del quejoso, y contra leyes, tratados y reglamentos que por su sola vigencia no causen perjuicio al quejoso, sino que se necesite un acto posterior de aplicación para que se origine tal perjuicio.

Si durante la substanciación del juicio se advirtiese dicha situación, procederá el

[10] Idem.

sobreseimiento previsto en la fracción III del artículo 74 de la misma Ley, el cual establece su procedencia cuando durante el juicio apareciere o sobreviniese alguna de las causas de improcedencia.

2.1.7. Definitividad

En virtud del principio de definitividad, el quejoso o agraviado tiene la obligación de hacer uso de los recursos o medios ordinarios de defensa que le otorgue la ley procesal o el reglamento de la materia de donde emane el acto que reclama, antes de acudir al juicio constitucional. El juicio de amparo es el último medio de impugnación en contra de los actos de autoridad, tanto en la vía directa, como en la indirecta, por lo que si existe la posibilidad legal de que la autoridad emitente del acto o su superior jerárquico, revoque, modifique o anule la resolución que causa perjuicio al particular, el juicio de amparo será improcedente.

Dicho principio se encuentra regulado en las fracciones III y IV, del Artículo 107 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Consiste en el deber que tiene el quejoso de agotar todos los recursos o medios de defensa existentes en la ley que rige el acto reclamado, antes de ejercitar la acción de amparo. Con base en este principio los gobernados se encuentran obligados a impugnar los actos de autoridad utilizando los recursos ordinarios de modo que el amparo sea un medio de defensa que proceda sólo en forma extraordinaria. Estos recursos ordinarios o juicios, que es necesario agotar, deben ser capaces de modificar o revocar los actos que se impugnen, pues si no tienen ese alcance, su agotamiento no es obligatorio.

Las normas constitucionales a que se ha hecho referencia estipulan:

Artículo 107. Todas las controversias de que habla el Artículo 103 se sujetarán a los procedimientos y formas del orden jurídico que determine la ley, de acuerdo con las bases siguientes:
III. Cuando se reclamen actos de tribunales judiciales, administrativos o del trabajo, el amparo sólo procederá en los casos siguientes:

a) Contra sentencias definitivas o laudos y resoluciones que pongan fin al juicio, respecto de las cuales no proceda ningún recurso ordinario por el que puedan ser modificados o reformados, ya sea que la violación se cometa en ellos o que,

cometida durante el procedimiento, afecte a las defensas del quejoso, trascendiendo al resultado del fallo; siempre que en materia civil haya sido impugnada la violación en el curso del procedimiento mediante el recurso ordinario establecido por la ley e invocada como agravio en la segunda instancia, si se cometió en la primera. Estos requisitos no serán exigibles en el amparo contra sentencias dictadas en controversias sobre acciones del estado civil o que afecten al orden y a la estabilidad de la familia;

b) Contra actos en juicio cuya ejecución sea de imposible reparación, fuera del juicio o después de concluido, una vez agotados los recursos que en su caso procedan, y

c) Contra actos que afecten a personas extrañas al juicio.

IV. En materia administrativa el amparo procede, además, contra resoluciones que causen agravio no reparable mediante algún recurso, juicio o medio de defensa legal. No será necesario agotar éstos cuando la ley que los establezca exija, para otorgar la suspensión del acto reclamado, mayores requisitos que los que la Ley Reglamentaria del Juicio de Amparo requiera como condición para decretar esa suspensión;

En conclusión, el juicio de amparo no puede promoverse sin que se hayan agotado los recursos o medios de defensa que establezca la ley rectora del acto, cuyo objetivo sea nulificarlo o modificarlo, porque el principio de definitividad pretende que el acto reclamado sea concluyente e irrefutable, es decir, que no sea posible anularlo a través de un medio ordinario de defensa.

Para Ignacio Burgoa el principio de definitividad es propio del amparo y "*supone el agotamiento o ejercicio previo y necesario de todos los recursos que la ley que rige el acto reclamado establece para atacarlo, bien sea modificándolo, confirmándolo o revocándolo, de tal suerte que, existiendo dicho medio ordinario de impugnación, sin que lo interponga el quejoso, el amparo es improcedente.*"[11]

Así, el principio de definitividad se fundamenta en la propia naturaleza del juicio de garantías, en cuanto implica una obligación a cargo del agraviado, consistente en agotar anticipadamente al ejercicio de la acción constitucional, los recursos ordinarios destinados a revocar o modificar los actos que le afecten, so pena de que dicha acción sea declarada improcedente. Así lo han sostenido los Tribunales Colegiados de Circuito en la siguiente

[11] Ibidem. P. 283.

jurisprudencia:

Novena Epoca
Instancia: SEXTO TRIBUNAL COLEGIADO EN MATERIA CIVIL DEL PRIMER CIRCUITO.
Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta
Tomo: XV, Mayo de 2002
Tesis: I.6o.C. J/37
Página: 902

AMPARO. PARA SU PROCEDENCIA ES OBLIGATORIO AGOTAR LOS RECURSOS O MEDIOS DE DEFENSA QUE LA LEY COMÚN ESTABLECE, EN ACATAMIENTO AL PRINCIPIO DE DEFINITIVIDAD QUE RIGE EN EL JUICIO CONSTITUCIONAL. La procedencia del juicio constitucional, está condicionada a que si existe contra el acto de autoridad algún recurso o medio de defensa legal, éste debe ser agotado sin distinción alguna, por lo que es suficiente que la ley del acto los contenga para que estén a disposición del interesado y pueda ejercitarlos a su arbitrio, o en su defecto, le perjudique su omisión; de tal manera que no es optativo para el afectado cumplir o no con el principio de definitividad para la procedencia del amparo, por el hecho de que la ley del acto así lo contemple, sino obligatorio, en virtud de que el artículo 73, fracción XIII, de la Ley de Amparo es terminante en que se agoten los medios legales establecidos, como requisito indispensable, para estar en posibilidad de acudir al juicio de garantías.

SEXTO TRIBUNAL COLEGIADO EN MATERIA CIVIL DEL PRIMER CIRCUITO.

Amparo en revisión 3366/98. Sociedad Cooperativa de Transportes "Transportadora de Productos Derivados del Petróleo 24 de Febrero", S.C.L. 28 de agosto de 1998. Unanimidad de votos. Ponente: Gilberto Chávez Priego. Secretario: Cuauhtémoc González Álvarez.

Amparo en revisión (improcedencia) 560/2000. Rubén Martínez Estrella y otra. 14 de abril de 2000. Unanimidad de votos. Ponente: José Juan Bracamontes Cuevas. Secretario: Alfonso Avianeda Chávez.

Amparo en revisión 5576/99. Grupo Empresarial Real, S.A. de C.V. y otras. 28 de abril de 2000. Unanimidad de votos. Ponente: Gustavo R. Parrao Rodríguez. Secretario: Alfonso Avianeda Chávez.
Amparo en revisión (improcedencia) 1666/2001. Andamios Atlas, S.A. de C.V. 17 de mayo de 2001. Unanimidad de votos. Ponente: Gustavo R. Parrao Rodríguez. Secretario: Sergio Ignacio Cruz Carmona.

Amparo en revisión (improcedencia) 926/2002. Grupo Tribasa, S.A. de C.V. 5 de abril de 2002. Unanimidad de votos. Ponente: Gilberto Chávez Priego. Secretario: César Cárdenas Arroyo.

El referido jurista sostiene que la no interposición de los recursos a que hemos hecho referencia trae como consecuencia la improcedencia del juicio de garantías. Tales recursos deben tener una existencia legal y encontrarse establecidos en la ley normativa del acto que se está impugnando.

De igual manera, para que el quejoso tenga la obligación de agotar un recurso ordinario, con el objetivo de impugnar el acto que lo agravie antes de acudir a la acción constitucional, el medio común de defensa debe estar previsto por la ley rectora del acto en forma expresa para combatir a éste y no, por analogía, ser considerado dicho recurso como procedente para tal efecto.[12]

En ese tenor, el principio de definitividad otorga al juicio de amparo un carácter de instancia última, pues su finalidad es la tutela de la constitucionalidad de los actos de autoridad, así como la prevalencia de las garantías individuales de los gobernados, cuando todos los recursos al alcance del afectado han resultado inútiles para el fin restitutorio perseguido.

En mérito de lo expuesto, es necesario que los particulares acudan en primer término a los medios de defensa que la legislación ordinaria establece, como consecuencia de ello el juicio de amparo no es procedente mientras se encuentre pendiente de resolución un recurso ordinario contra el acto que se reclama. Por lo que de no respetarse el principio de definitividad, el juicio de amparo perdería su carácter de medio extraordinario de defensa y de control constitucional, con lo que se colocaría de lado la legislación procesal común.[13]

Si bien el principio en comento constituye una característica esencial del derecho de amparo, su observancia no es absoluta, ya que su aplicación y eficacia tiene excepciones importantes y diversas, de acuerdo con la índole de los actos reclamados, los casos de excepción son los siguientes:

a. Cuando el acto reclamado viole las garantías que otorgan los artículos 19 y 20 de la

[12] Cfr. Ibidem. P. 284.

[13] Más adelante veremos que cuando el juicio de amparo se emplea sin agotar medios ordinarios de defensa se logra el acercamiento de la justicia a los administrados.

Constitución Federal (salvo las sentencias).

b. Auto de formal prisión.
c. Deportación, destierro, o cualquier acto de los prohibidos por el artículo 22 del citado ordenamiento, o aquellos que importen peligro de privación de la vida.
d. Cuando en un juicio (civil, familiar, mercantil o del trabajo), el quejoso no ha sido emplazado legalmente.
e. Amparo contra leyes.
f. Cuando el acto reclamado carezca de fundamentación.
g. Si para la suspensión del acto, la ley que lo regula exige mayores requisitos que la Ley de Amparo, o cuando aquélla no prevé el la posibilidad de otorgar la medida cautelar.
h. Cuando se alegan violaciones directas a la Carta Magna.
i. Cuando el acto reclamado afecta a un tercero extraño al procedimiento.
j. Cuando el recurso ordinario es contrario a la Constitución.

Los casos de excepción al principio de definitividad proceden de las normas constitucionales y de los criterios de jurisprudencia –primordialmente los de la Suprema Corte–, de los cuales sólo analizaremos los que operan en materia administrativa, atinentes al objetivo del presente escrito.

2.1.7.1. **Excepciones al Principio de Definitividad en Materia Administrativa**

En materia administrativa existen circunstancias o excepciones –previstas en la Constitución, en la ley o en la jurisprudencia– que permiten a los administrados evitar el agotamiento de los medios ordinarios de defensa, por su trascendencia, descuellan las que se analizarán a continuación.

2.1.7.1.1. Acto Infundado

El artículo 16 de la Ley Fundamental impone a las autoridades estatales la obligación de emitir sus actos (privativos o de molestia) mediante mandamiento escrito en el que se funde y motive la causa legal del procedimiento. Esto es, para generar una afectación válida en la esfera jurídica de un particular, la autoridad emitente deberá contar con autorización expresa, expedir

el acto por escrito, citar los preceptos legales que le otorguen competencia, así como los diversos que motivan su intervención en el caso particular, expresando las razones por las que considera aplicables los mencionados preceptos.

En las relatadas circunstancias, el acto de autoridad debe constar por escrito, a efecto de que el particular tenga la posibilidad de analizar si el acto cumple o no, con las garantías de seguridad jurídica.

De suerte que la obligación a cargo del administrado de acudir a los recursos o juicios ordinarios, previo al ejercicio de la acción constitucional, deriva forzosamente del conocimiento que tenga respecto de la legislación que sirve de apoyo al acto cuya impugnación pretende.

Así, si un juez de primera instancia dicta una resolución carente de fundamentación, dentro de un proceso, es evidente que el afectado por dicha resolución conoce la legislación procesal conforme a la cual se desarrolla el juicio, por lo que se halla en posibilidad de ejercitar los recursos concedidos por la referida legislación.

En contraste, tratándose de actos administrativos, la autoridad de la materia debe citar los preceptos legales en que funde su actuación, a efecto de que el gobernado revise la legalidad o, en su caso, la constitucionalidad de los mencionados actos, y decida si los acata o los impugna.

Consecuentemente, si el escrito donde consta el acto administrativo no expresa cuando menos un precepto y el ordenamiento de donde éste procede, resulta innegable que para el particular afectado será desconocida la ley, el reglamento o el ordenamiento de cualquier especie de donde emana el acto de autoridad, por lo que también desconocerá los recursos que el aludido ordenamiento prevea para el caso de inconformidad. Caso en el cual no puede exigirse al administrado la observancia del principio de definitividad.

No debe confundirse la carencia total de fundamentación con su presencia

inadecuada, en el primer caso el acto autoritario adolece de una ausencia absoluta de preceptos legales o normativos, es decir, en todo el cuerpo del escrito donde consta el mencionado acto no existe precepto legal alguno invocado como fundamento; por el contrario, si el referido escrito señala como fundamento hipótesis jurídicas inaplicables al caso, ello será materia de la impugnación en vía ordinaria, pues al existir la mención inserta de un cuerpo normativo, el gobernado puede acudir a él para solicitar la revocación del acto que lo lesiona.

2.1.7.1.2. **Violación Directa a la Constitución Federal**

Esta excepción al principio de definitividad se origina por criterio jurisprudencial y consiste básicamente en la consideración de que no hay obligación de agotar medios ordinarios de impugnación cuando se alega la violación directa de un precepto constitucional.

El Primer Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito, al respecto establece lo siguiente:

Séptima Epoca
Instancia: PRIMER TRIBUNAL COLEGIADO EN MATERIA ADMINISTRATIVA DEL PRIMER CIRCUITO
Fuente: Apéndice de 1995
Tomo: Tomo III, Parte TCC
Tesis: 675
Página: 493

GARANTIAS INDIVIDUALES, VIOLACION DE. NO HAY QUE AGOTAR RECURSOS ADMINISTRATIVOS PREVIAMENTE AL AMPARO. Si la impugnación substancialmente hecha en la demanda de amparo se funda, no en la violación a leyes secundarias, sino en la violación directa a preceptos constitucionales que consagran garantías individuales, y como el juicio de amparo es el que el legislador constituyente destinó precisamente a la defensa de tales garantías, no puede decirse que en condiciones como las apuntadas la parte afectada deba agotar recursos administrativos destinados a proteger, en todo caso, la legalidad de los actos de la administración o sea, la exacta aplicación de leyes secundarias. Luego por este motivo no resulta aplicable la causal de improcedencia prevista en la fracción XV del artículo 73 de la Ley de Amparo.

PRIMER TRIBUNAL COLEGIADO EN MATERIA ADMINISTRATIVA DEL PRIMER CIRCUITO.

Séptima Epoca:

Amparo en revisión 1273/70. Carlos Gómez Campos. 16 de marzo de 1971. Unanimidad de votos.

Amparo en revisión 2964/71. Compañía Vinícola Saldaña y Anexas, S. A. 6 de marzo de 1972. Unanimidad de votos.

Amparo en revisión 299/71. Francisco de León Arellano, albacea de la sucesión a bienes de la señora Sara Sandoval de Martínez. 14 de marzo de 1972. Unanimidad de votos.
Amparo en revisión 157/72. Ricardo Garrido Crespo. 8 de mayo de 1972. Unanimidad de votos.

Amparo en revisión 1395/69. Cía. de Fuerza del Suroeste de México, S. A., hoy Cía. de Luz y Fuerza del Centro, S. A. 5 de julio de 1972. Unanimidad de votos.

Acorde con lo precedente, cuando sean impugnados actos de autoridad en el caso de presentarse violaciones directas e inmediatas contra las garantías individuales de un gobernado, el agraviado no tiene la obligación de agotar ningún recurso o medio de defensa legal contra tales actos, es decir, si la inconstitucionalidad del acto no depende de la infracción a leyes o normas jurídicas secundarias, o sea, de la contravención de la garantía de legalidad por aplicación indebida de las leyes, el agraviado puede acudir directamente al juicio de garantías.

En otras palabras, cuando dentro del juicio de amparo se alega fundamentalmente la violación directa de un derecho consagrado por la Constitución Federal y no una violación de las leyes secundarias que sólo afecte de forma mediata la garantía de legalidad presente en los artículos 14 y 16 de la Carta Magna, el afectado puede optar por acudir de forma inmediata al juicio constitucional para proteger sus derechos constitucionales, los cuales no pueden defenderse de forma eficaz mediante los recursos o medios ordinarios de defensa ante tribunales o autoridades administrativas.

Por lo anterior, el Primer Tribunal Colegiado en Materia Administrativa en la emisión de la tesis precitada, estableció el criterio consistente en sostener que cuando en la demanda de amparo se alegan como conceptos de violación infracciones directas a la Constitución Federal, el quejoso no se encuentra obligado a promover ningún recurso o medio ordinario de defensa antes de ejercitar la acción de amparo.

En esa tesitura, resulta inconcuso que si los actos reclamados no importan una violación directa a un precepto de la Constitución, sino que constituyen meramente un problema de legalidad, este hecho implica que aquéllos no se encuentran en el caso a estudio, es decir, no configuran la excepción al principio de definitividad del acto reclamado por violación directa a la Constitución Federal, así pues, el quejoso se encuentra obligado a intentar el recurso o medio de defensa legal correspondiente a fin de obtener su nulidad o modificación, de lo contrario, la interposición del juicio de amparo resultaría improcedente.

Así lo ha sostenido la jurisprudencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación:

Séptima Epoca
Instancia: Segunda Sala
Fuente: Apéndice de 1995
Tomo: Tomo III, Parte SCJN
Tesis: 154
Página: 104

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 instituirla 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 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 Epoca:
Amparo en revisión 1077/78. Tostadores y Molinos de Café Combate, S. A. 9 de noviembre de 1978. Cinco votos.

Amparo en revisión 466/78. Emilio Martínez Martínez. 4 de abril de 1979. Cinco votos.

Amparo en revisión 2501/78. Inmobiliaria Homero 1818, S. A. 7 de febrero de 1980. Unanimidad de cuatro votos.

Amparo en revisión 7084/81. "Laminadora de Materiales Sintéticos", S. A. 30 de junio de 1982. Unanimidad de cuatro votos.

Amparo en revisión 8214/82. Inmuebles Mose, S. A. 11 de julio de 1983. Unanimidad de cuatro votos.

Por su parte, los Tribunales Colegiados de Circuito, respecto de la excepción citada, han resuelto lo siguiente:

Séptima Epoca
Instancia: TRIBUNAL COLEGIADO DEL NOVENO CIRCUITO.
Fuente: Apéndice de 1995
Tomo: Tomo III, Parte TCC
Tesis: 728
Página: 540

RECURSOS ORDINARIOS. VIOLACIONES DIRECTAS Y VIOLACIONES INDIRECTAS DE LA CONSTITUCION. Este Tribunal Colegiado estima que puede promoverse en forma inmediata el juicio de garantías, sin agotar los recursos ordinarios o medios de defensa que la ley señale, cuando se reclaman violaciones directas a la Constitución General de la República, pero solamente cuando se plantea exclusivamente ese tipo de violaciones, y no así cuando se hacen valer al mismo tiempo en la demanda de garantías, violaciones directas e indirectas a la

Carta Magna. Lo anterior, porque sólo en el primer caso se configura una excepción a la regla contenida en el artículo 73, fracción XV, de la Ley de Amparo, que consagra el principio de definitividad en el juicio de garantías, habida cuenta de que el agraviado sólo puede atacar adecuadamente la resolución respectivamente ante el juez de amparo, pues no resultaría igualmente eficaz plantear esas conculcaciones directas al pacto federal en los recursos ordinarios, ya que las autoridades judiciales o administrativas encargadas de resolverlos, no son las idóneas para ocuparse de ellas, por tratarse de cuestiones cuya solución atañe en forma primordial y generalmente privativa al Poder Judicial de la Federación. En cambio, si se plantean simultáneamente en la demanda de amparo violaciones directas e indirectas a la Constitución, no opera excepción alguna al principio de definitividad antes aludido, porque sí es factible para el afectado obtener con eficacia la modificación, anulación o revocación de la resolución que estima violatoria de garantías, a través del recurso ordinario, pues al interponerlo, el agraviado puede alegar los vicios de legalidad que ostenta la resolución, lo que equivale a plantear las llamadas violaciones constitucionales indirectas, cuya solución por su naturaleza, ya que se trata sólo de determinar si existe inobservancia de leyes secundarias, corresponde inicialmente a la autoridad ordinaria que debe resolver el recurso y sólo en forma mediata competerá al juez del amparo; sin que sea óbice que en múltiples ocasiones la autoridad ordinaria no pueda analizar las violaciones directas a la Carta Magna que también pudiera causar el proveído recurrido, porque de todas maneras al fallarse el recurso, si dicha autoridad estima fundadas las violaciones de legalidad aducidas, el acto reclamado quedará sin efecto y resultará por tanto innecesario que se estudien aquellas violaciones directas a la Constitución. Sostener el criterio contrario, propiciaría el abuso del juicio de amparo, haciendo nugatorio el principio de definitividad que consagra el artículo 73, fracción XV, de la Ley de Amparo, pues bastaría aducir alguna o algunas violaciones directas a la Constitución, para hacer procedente el juicio de garantías, obligando a la autoridad judicial que debe conocer del mismo, al estudio de las violaciones de mera legalidad, sin que antes hayan sido materia de análisis en el recurso correspondiente; es decir, sin que hayan quedado establecidas esas conculcaciones con el carácter de definitivas. Se estima además, que no resultaría jurídico, cuando se plantean en la misma demanda de garantías violaciones constitucionales directas e indirectas, analizar únicamente las primeras y omitir el estudio de las segundas, porque no puede fraccionarse la procedencia del juicio de garantías. El juicio constitucional procede porque se configura un excepción a la regla contenida en el artículo 73, fracción XV, de la Ley de Amparo, o bien es improcedente conforme a dicha regla; pero no puede aceptarse que el amparo proceda sólo respecto a determinados conceptos de violación y resulte improcedente en lo que ve a otros.

TRIBUNAL COLEGIADO DEL NOVENO CIRCUITO.
Séptima Epoca:

Amparo en revisión 345/76. "Creaciones Loren", S. A. 16 de junio de 1977. Unanimidad de votos.
Amparo en revisión 225/79. "Fundidora de Estaño", S. A. 23 de agosto de 1979.

Unanimidad de votos.

Amparo en revisión 247/79. "Super Estación de Alba", S. A. 23 de agosto de 1979. Unanimidad de votos.

Amparo en revisión 483/78. Dolores Courtade Domínguez. 21 de septiembre de 1979. Unanimidad de votos.

Amparo en revisión 484/78. Mantenimientos Nacionales de Limpieza, S. A. 21 de septiembre de 1979. Unanimidad de votos.

NOTA: Semanario Judicial de la Federación, vols. 127-132, Sexta Parte, pág. 201.

Conforme a los criterios transcritos, los particulares no se encuentran obligados a agotar ningún recurso ordinario cuando aleguen en su demanda de amparo una violación directa a la Carta Magna, y no violaciones de legalidad, las cuales solamente trastocan de manera indirecta la Constitución, ya que, en primer lugar, dentro del juicio de garantías se tiene como objetivo primigenio la protección de los derechos constitucionales de los gobernados, mientras tanto, los recursos ordinarios tienen como objetivo principal el análisis de cuestiones de legalidad; en segundo lugar, la protección de las garantías constitucionales constituye un valor jurídico tan alto, que es adecuado que el gobernado o quejoso decida no agotar los recursos o medios de defensa establecidos legalmente, por estimar que así logra una protección más eficaz, ya que de no ser así puede tenerse a los recursos ordinarios como un sistema procesal que en lugar de facilitar la defensa de los derechos constitucionales, la obstaculice.

Por nuestra parte consideramos que puede promoverse en forma inmediata el juicio de garantías, sin agotar los recursos ordinarios o medios de defensa señalados por la ley, cuando se reclaman violaciones directas a la Constitución General de la República, pues ello implica una transgresión a los derechos fundamentales de los gobernados, por lo que éstos pueden evitar la interposición de medios de defensa legal, con el consecuente ahorro de tiempo y recursos económicos, *a fortiori* si se pretende defender tales derechos a través de las garantías constitucionales, es incorrecto que deban agotarse recursos y medios de defensa inconducentes hacia su protección.

No debemos soslayar que en la demanda de amparo enderezada contra un acto autoritario por violación directa a la Ley Suprema, no deben plantearse conceptos de violación en los que se hagan valer cuestiones de legalidad, es preciso limitar la impugnación a las cuestiones propiamente constitucionales, habida cuenta que si incorporamos cuestiones de legalidad, el principio de definitividad recupera su observancia, y, en consecuencia, hace improcedente el juicio de amparo intentado.

2.1.7.1.3. Exigencia de Mayores Requisitos para Conceder la Suspensión del Acto Reclamado Respecto de los Previstos en la Ley de Amparo

La suspensión del acto reclamado es una figura trascendental de nuestra insigne institución jurídica, evita que los juicios de amparo queden sin materia antes de su resolución, y a la vez protege los derechos primordiales de los administrados, evitando que se consumen en su contra perjuicios irreparables, hasta en tanto el juzgador de amparo se pronuncia sobre la constitucionalidad de los actos reclamados.

El espíritu que anima la institución procesal de referencia, consiste en evitar que se consumen, en contra de los gobernados, violaciones constitucionales de difícil o imposible reparación, preservando la materia del amparo hasta su resolución de fondo.

Consecuentemente, si por virtud del principio de definitividad los administrados deben emplear las instancias de conocimiento previo de los actos que les afectan, se haría nugatoria la posibilidad de acudir al amparo en última instancia si dentro de la jurisdicción ordinaria pudiera ejecutarse el acto con notorios e irreversibles perjuicios para el agraviado, por ende, si el medio ordinario de defensa, en materia administrativa, no prevé la posibilidad de suspender la ejecución del acto, o bien exige mayores requisitos para conceder la suspensión, respecto de los previstos por la Ley de Amparo, cesa la obligación del gobernado en cuanto al acatamiento del principio de definitividad, pudiendo acudir de inmediato al amparo.

En esta hipótesis, la posibilidad de evitar el agotamiento de las instancias previas no obedece a la naturaleza del acto reclamado o a la forma de intentar la acción de amparo, sino a una cuestión accesoria como es la suspensión del acto.

Acorde con lo establecido por los artículos 107 fracción IV, constitucional, y 73 fracción XV de la Ley de Amparo, no es necesario agotar los recursos, juicios o medios de defensa legal cuando la ley que los establezca exija, para otorgar la suspensión del acto reclamado, mayores requisitos que los que la mencionada Ley requiera como condición para decretar dicha suspensión.

Juventino V. Castro expone el carácter primordial de las reglas precedentes, en los términos siguientes:

> *Es entendible la excepción tomando en cuenta que si bien la suspensión es una cuestión accesoria e incidental a la controversia constitucional, –que es la principal-, en ocasiones la rige fundamentalmente, ya que mediante dicha suspensión se evita que el acto se consuma* (sic) *irreparablemente dejando sin materia al proceso constitucional. Sería absurdo examinar jurídicamente la constitucionalidad o inconstitucionalidad de un acto de autoridad –que es un hecho que ya se produjo en todas sus consecuencias-, sin posibilidad material de retrotraer una situación al momento anterior a la violación constitucional, y que por tanto solamente amerita un juicio de responsabilidad contra la propia autoridad que inconstitucionalmente causó un daño irreparable a una persona*.[14]

Finalmente, un ejemplo de la exigencia de mayores requisitos por parte de la ley que rige el acto, respecto a los establecidos por la Ley de Amparo, puede observarse en la siguiente tesis jurisprudencial, emitida por la Segunda Sala del Máximo Tribunal del país:

> *Novena Epoca*
> *Instancia: Segunda Sala*
> *Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*
> *Tomo: XIV, Diciembre de 2001*
> *Tesis: 2a./J. 61/2001*
> *Página: 254*
> *NÚCLEOS DE POBLACIÓN EJIDALES O COMUNALES. NO ESTÁN OBLIGADOS A AGOTAR EL JUICIO DE NULIDAD ANTES DE ACUDIR AL AMPARO, EN VIRTUD DE QUE LA LEY AGRARIA ESTABLECE MAYORES REQUISITOS QUE LOS PREVISTOS EN LA LEY DE AMPARO PARA OTORGAR LA SUSPENSIÓN. Si bien es cierto que los artículos 107, fracción IV, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y 73, fracción XV, de la Ley de Amparo disponen que el juicio de amparo es improcedente cuando la parte quejosa no agote, previamente,*

[14] Castro, Juventino V. Op. cit. P. 391 y 392.

los medios de defensa, recursos o juicios ordinarios que establezca la ley del acto, por aplicación del principio de definitividad, también lo es que admiten como excepción a éste el hecho de que el recurso, juicio o medio de defensa ordinario, para suspender el acto impugnado, exija mayores requisitos que los establecidos en la Ley de Amparo para tal efecto, en cuyo caso la parte agraviada está en aptitud de acudir desde luego al juicio de garantías. Ahora bien, si se toma en consideración, por un lado, que de conformidad con lo dispuesto en el artículo 166 de la Ley Agraria los tribunales agrarios están autorizados para acordar sobre la suspensión de los actos que puedan afectar a los interesados hasta en tanto se resuelva el negocio en definitiva, al disponer expresamente que al proveerse sobre dicha medida cautelar debe aplicarse, en lo conducente, lo dispuesto en el libro primero, título segundo, capítulo III, de la Ley de Amparo, y que en la aplicación de tales disposiciones de este ordenamiento deben considerarse las condiciones socioeconómicas de los interesados para el establecimiento de la garantía inherente a la reparación del daño e indemnización que pudiere causarse con la suspensión si la sentencia no es favorable al quejoso y, por el otro, que en la expresión "los interesados" deben entenderse comprendidos tanto los ejidatarios o comuneros en particular como los núcleos de población, es inconcuso que cuando un núcleo de población solicita al tribunal agrario la suspensión del acto de autoridad y ese órgano jurisdiccional, en términos del citado artículo 166 de la Ley Agraria, exija el otorgamiento de garantía para reparar el daño e indemnizar los perjuicios que con esa medida pudieran ocasionarse a tercero, si no se obtiene sentencia favorable, dicho precepto excede los requisitos que establecen los diversos 233 y 234 de la Ley de Amparo para decretar la suspensión, pues dichas disposiciones señalan que ésta no requiere de garantía en ningún caso y en otros procede de oficio y se decreta de plano, de manera que cuando acuden al amparo opera la excepción al principio de definitividad mencionado, permitiéndoles que lo promuevan sin necesidad de agotar el juicio de nulidad.

Contradicción de tesis 52/2001-SS. Entre las sustentadas por el Segundo Tribunal Colegiado del Décimo Octavo Circuito y el Primer Tribunal Colegiado del Décimo Quinto Circuito. 31 de octubre de 2001. Cinco votos. Ponente: Juan Díaz Romero. Secretario: César de Jesús Molina Suárez.

Tesis de jurisprudencia 61/2001. Aprobada por la Segunda Sala de este Alto Tribunal, en sesión privada del nueve de noviembre de dos mil uno.

2.1.7.1.4. **Recurso Inconstitucional**

Existe la posibilidad de que el acto autoritario cuya anulación se pretenda no encuadre en ninguno de los supuestos precedentes, y se deba agotar el recurso ordinario previsto en el ordenamiento rector del acto. En tal circunstancia es preciso analizar la constitucionalidad del

recurso,[15] habida cuenta que si éste es contrario al texto constitucional, no es obligatorio agotarlo, por lo que, en la misma demanda en que se reclame la inconstitucionalidad del acto autoritario, puede reclamarse la del recurso.

Esta circunstancia acontece cuando los actos de que se duele el impetrante tienen como base un reglamento administrativo, cuya confección no ha obedecido a los principios constitucionales que lo rigen, dando como resultado la creación de un medio de defensa en sí mismo inconstitucional.

La facultad reglamentaria, en esencia, constituye una de las vías empleadas por el titular del Poder Ejecutivo Federal,[16] para la aplicación de las leyes emanadas del Congreso de la Unión, de conformidad con lo establecido por la fracción I del artículo 89 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

En ese sentido, a fin de que la voluntad del legislador se entienda materializada, los reglamentos que expida el Presidente de la República deben ajustarse, en principio, al texto constitucional, y, enseguida, al texto de la ley de la cual proceden, motivo por el cual la Constitución Federal prohíbe la expedición de reglamentos autónomos. Lo anterior resulta lógico si consideramos que, atento al principio de división de poderes, cada uno de éstos emite actos correspondientes a su propia naturaleza calificados atendiendo al órgano del cual emanan, dada la autonomía que prevalece en la esfera de cada órgano estatal.

Ciertamente, para que un reglamento sea constitucional, en principio debe ajustarse a las disposiciones de la Carta Magna que rigen la emisión de la totalidad de los actos autoritarios, y posteriormente, a las que lo rigen en específico.

---

[15] El supuesto a que hacemos referencia es el que se relaciona con actos administrativos emitidos con base en un reglamento, si se trata de un acto derivado de una ley, la consideración que de su inconstitucionalidad total o parcial se realice encuadra en las hipótesis del siguiente apartado (amparo contra leyes).

[16] La facultad reglamentaria también corresponde a los gobernadores de los Estados, al jefe de gobierno del Distrito Federal y a los ayuntamientos, respecto de las leyes locales.

Hay diversas hipótesis de inconstitucionalidad de reglamentos, empero, con el fin de no alejarnos de nuestro objetivo señalaremos sólo una de ellas, a saber: cuando el reglamento regula materias reservadas al Poder Legislativo. En este caso, acorde con el principio denominado de reserva de ley, está vedado a la autoridad administrativa expedir normas respecto de rubros expresamente reservados al Poder Legislativo, es decir, existen materias que sólo pueden ser reguladas por una ley emanada del Congreso de la Unión, o en su caso, de las legislaturas locales.

En tales circunstancias, cuando en un reglamento se pretende regular una figura jurídica soslayando el principio de reserva de ley, tales dispositivos serán inconstitucionales. Esa circunstancia se verifica en los reglamentos que estatuyen medios de defensa en materia administrativa (recursos) los cuales no fueron previstos por la ley de donde procede el reglamento, con lo cual trastocan el principio de acceso a la justicia tutelado por el numeral 17 de la Constitución Federal, amén de que transgreden también el de autoridad competente establecido por el numeral 16 de la propia Constitución; en consecuencia, puede impugnarse esa violación constitucional a la par de la que se atribuye al acto reclamado, en la misma demanda de garantías, sin necesidad de agotar ninguna instancia previa.

2.1.7.1.5. Amparo Contra Leyes

No puede concebirse otra finalidad en el ejercicio del Poder Público que no sea el bien común y la realización de todos los actos tendientes a la consecución de los fines de interés general, empero, dichos fines no siempre son perseguidos conforme a las normas jurídicas rectoras de los actos autoritarios, motivo por el cual encontramos con frecuencia ilegalidad e inconstitucionalidad en el actuar de los órganos del Estado.

Por lo anterior, se reputa indispensable que las leyes *lato sensu* –leyes, reglamentos, tratados internacionales, circulares, órdenes, etc.– sirvan de medio para que las autoridades competentes actualicen las facultades encomendadas en su favor por la Constitución Federal, y que a su vez este último ordenamiento proteja a los administrados de cualquier abuso por parte de dichas autoridades, cuando éstas actúen en ejercicio de las facultades mencionadas, de lo contrario el ejercicio de la potestad estatal contravendría uno de sus pilares consistente en el

orden público. Porque si bien el interés particular debe supeditarse al interés colectivo, es incontrovertible que el respeto de los derechos y los principios constitucionales también conforma una cuestión de orden público, como de interés social es la prevalencia del estado de derecho,[17] caracterizado por el reconocimiento de los derechos públicos de los particulares y el otorgamiento de los instrumentos legales para la defensa de esos derechos, por lo que no le es dable a la autoridad, so pretexto de actuar en nombre de la sociedad, atentar contra los derechos legítimos de las personas mediante una actuación arbitraria o ilegal, pues tal situación derivaría en un absurdo, habida cuenta que la competencia de las autoridades para ejercitar sus atribuciones proviene de dispositivos legales, los cuales habrán de ser respetuosos a su vez del más eminente entre ellos, por lo que cualquier establecimiento de la ley en contrario producirá, por fuerza, actos de naturaleza inconstitucional, en otros términos, cuando una contravención a la Norma Fundamental provenga de un acto administrativo, y asimismo de un acto legislativo, aquel gobernado que estime dichos actos como violatorios de sus derechos fundamentales, puede demandar la protección constitucional en su contra, ante los tribunales competentes.[18]

Conforme a los anteriores razonamientos, la procedencia del juicio constitucional contra un ordenamiento de carácter general que se estima violatorio de garantías individuales desde su emisión, o bien contra el primer acto de aplicación de sus dispositivos, del cual debe conocer un Juez de Distrito, está dada, en primer término por los artículos 103 fracción I y 107 fracción VII de la Constitución Federal, así como por el numeral 114 fracción I de la Ley Reglamentaria de los preceptos constitucionales aludidos.

Debemos señalar que cuando se ejercita la acción de amparo contra ordenamientos de carácter general, al tratarse de un problema de constitucionalidad, no hay obligación de agotar previamente los recursos que en materia de legalidad pudieran proceder. Esto es así, debido a que los tribunales ordinarios se encuentran impedidos para conocer de violaciones constitucionales.

---

[17] Cfr. Lucero Espinosa, Manuel. Op. cit. PP. 1 a 10.

[18] La protección a que se hace referencia habrá de solicitarse mediante la interposición de una demanda de amparo indirecto ante el juez de distrito que corresponda.

Las leyes (lato sensu) impugnables en amparo, pueden ser de dos tipos, según el momento en que se materializa el agravio, es decir, cuando surge el interés jurídico del quejoso para intentar la acción de amparo, a saber: autoaplicativas y heteroaplicativas. Las primeras son aquellas que causan agravio al particular con el solo inicio de su vigencia; las otras, no causan agravio al particular con el mero inicio de su vigencia, sino que se requiere un acto posterior de aplicación para generarlo.

En esas condiciones, si se plantea ante un tribunal la inconstitucionalidad de una norma de carácter general, la consecuencia lógica y jurídica es que dicho tribunal realice una declaración definitiva cuya sustancia consista en precisar si la aludida norma es conforme o no a la Constitución. Para ello se requiere que el tribunal sea competente para efectuar esa declaración. En nuestro país, los únicos tribunales competentes para emitir la declaración en comento son los pertenecientes al Poder Judicial de la Federación, conforme a lo dispuesto por el artículo 103 del Supremo Ordenamiento legal.

Ahora bien, aun cuando la aplicación de la ley que se estima inconstitucional (heteroaplicativa) es un acto impugnable en la vía ordinaria, es optativo para el quejoso agotar los medios ordinarios de defensa, o bien acudir de inmediato al amparo; pero si elige la primera opción, queda constreñido a continuar por todos los cauces hasta que el acto sea definitivo; si opta por la segunda, con base en el principio de unidad de la demanda de garantías, puede pedir amparo contra la norma y su primer acto de aplicación en el mismo escrito, sin que en este último caso deba agotar ningún medio ordinario de defensa.

CAPÍTULO TERCERO
COMPETENCIA DEL TRIBUNAL DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO DEL DISTRITO FEDERAL

SUMARIO: 3.1. Naturaleza Jurídica. –3.1.1. Sistemas de Contencioso Administrativo. –3.1.2. Tribunales de Anulación y de Plena Jurisdicción. –3.1.3. El Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal. –3.2. Competencia. –3.2.1. Criterios para Determinar la Competencia. –3.2.2. Organización. –3.2.3. Atribuciones y Competencia de la Sala Superior. –3.2.4. Atribuciones y Competencia de las Salas Ordinarias. –3.2.5. Atribuciones y Competencia de las Salas Auxiliares.

3.1. NATURALEZA JURÍDICA

3.1.1. Sistemas de Contencioso Administrativo

Lo contencioso administrativo es la contienda que surge por el obrar de la administración pública, dentro de él se comprende el proceder de la administración activa cuando interviene para decidir una litis (recurso administrativo).

Hay dos sistemas fundamentales de lo contencioso administrativo, a saber: el sistema *continental europeo* (francés); y el sistema *anglosajón* (judicialista). El primero de ellos indica que la división de poderes impide que el poder judicial interfiera en la obra de la administración, motivo por el cual ésta debe juzgarse a sí misma; el segundo, considera que justamente con base en la división de poderes, éstos deben limitarse recíprocamente, y, en consecuencia, el poder judicial puede revisar el actuar administrativo.

El sistema europeo se rige por la llamada *justicia retenida*, por virtud de la cual la decisión de los casos contenciosos queda a cargo de los órganos directos de la administración activa.

En contraste, conforme al sistema citado en segundo lugar, la justicia se realiza por tribunales administrativos autónomos, o también, *justicia delegada*, no obstante que dichos tribunales se adscriban formalmente al Poder Ejecutivo.[1]

3.1.2. Tribunales de Anulación y de Plena Jurisdicción

Dentro del sistema francés, existen dos tipos de contencioso administrativo, y consecuentemente, de tribunales administrativos: el de anulación u objetivo (también denominado de ilegitimación o de ilegitimidad), y el de plena jurisdicción o subjetivo.

El contencioso de anulación únicamente persigue el restablecimiento de la legalidad, cuando la administración pública ha actuado con exceso de poder. Éste se verifica en las hipótesis siguientes:

a. Cuando el acto administrativo es emitido por funcionario incompetente.
b. Por inobservancia de las formas o procedimientos señalados por la ley.
c. Por no haberse aplicado la disposición debida.
d. Por desvío de poder.

Por su parte, el contencioso de plena jurisdicción versa sobre derechos subjetivos, motivo por el cual no requiere la existencia de causas de anulación, pues basta que la autoridad administrativa haya violado el derecho subjetivo de algún particular.[2]

Las diferencias esenciales entre los dos tipos de contencioso administrativo son:

a. En el de plena jurisdicción se alega la violación a un derecho subjetivo; en el de anulación, la violación a la ley.
b. En el primero se cuenta con medios para hacer cumplir las sentencias; en el segundo, se carece de éstos.
c. En el primero el efecto de la sentencia es *inter partes*; en el segundo, el efecto de la

[1] Cfr. Carrillo Flores, Antonio. La Defensa Jurídica de los Particulares frente a la Administración en México. Ed. Tribunal Fiscal de la Federación, Colección de Obras Clásicas, Tomo I, México, 2000. PP. 134 a 136.
[2] Cfr. Lucero Espinosa, Manuel. Op. cit. PP. 18 a 20.

sentencia es *erga omnes*.

En el contencioso de plena jurisdicción el juez puede pronunciar la anulación de una decisión administrativa, o en ciertos casos reformarla, o dictar una condenación pecuniaria contra la administración; hallando los fundamentos de su decisión no sólo en la ley, sino también en el texto de un acto jurídico, es decir, posee todas las facultades habituales de un juez.

Por el contrario, en el contencioso objetivo el tribunal no cuenta con todas las facultades habituales de un juez, sólo puede pronunciar la anulación del acto impugnado, pero sin poder reformarlo ni modificarlo; no puede sino declarar su validez o su nulidad; aunado a que no le es posible imponer una condena de carácter pecuniario.[3]

Por cuanto hace al caso mexicano, confluyen tanto el sistema francés y el judicialista, como el contencioso administrativo de anulación y el de plena jurisdicción, en virtud de que, para algunos actos administrativos a nivel federal y local, existen tribunales administrativos especializados; y para otro tipo de actos, en ambos niveles de gobierno existe la vía de amparo.

El sistema francés se encuentra representado por el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, el cual ha servido de paradigma, entre otros, para la creación del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal.

La existencia de tribunales administrativos en México no elimina el carácter judicialista del contencioso administrativo, habida cuenta que las resoluciones definitivas dictadas por los mencionados tribunales son impugnables ante los tribunales colegiados de circuito, bien sea por las autoridades mediante el recurso de revisión, o bien por los administrados en vía de amparo directo.

3.1.3. El Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal

[3] Cfr. Margáin Manautou, Emilio. Op. cit. PP. 4 a 7.

El artículo 73 fracción XXIX-H de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos dispone:

Artículo 73. El Congreso tiene facultad:

XXIX-H. Para expedir leyes que instituyan tribunales de lo contencioso-administrativo, dotados de plena autonomía para dictar sus fallos, y que tengan a su cargo dirimir las controversias que se susciten entre la administración pública federal y los particulares, estableciendo las normas para su organización, su funcionamiento, el procedimiento y los recursos contra sus resoluciones;

El precepto en estudio constituye el fundamento de la existencia del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, el cual primordialmente es un tribunal de anulación, pero con algunas características propias de los tribunales de plena jurisdicción. Apoya lo anterior, la tesis que se transcribe a continuación:

No. Registro: 185,862
Tesis aislada
Materia(s): Administrativa
Novena Época
Instancia: Tribunales Colegiados de Circuito
Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta
XVI, Septiembre de 2002
Tesis: I.4o.A.372 A
Página: 1466

TRIBUNAL FEDERAL DE JUSTICIA FISCAL Y ADMINISTRATIVA. MODELO DE JURISDICCIÓN CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO MIXTO. El Código Fiscal de la Federación actualmente adopta un modelo de jurisdicción contencioso administrativo mixto, a saber: a) Objetivo o de mera anulación; y, b) Subjetivo o de plena jurisdicción. El primero tiene la finalidad de controlar la legalidad del acto y restablecer el orden jurídico violado, teniendo como propósito tutelar el derecho objetivo, esto es, su fin es evaluar la legalidad de un acto administrativo y resolver sobre su validez o nulidad. En el segundo modelo, el tribunal está obligado a decidir la reparación del derecho subjetivo, teniendo la sentencia el alcance no sólo de anular el acto, sino también de fijar los derechos del inconforme y condenar a la administración a restablecer y hacer efectivos tales derechos, es decir, en estos casos será materia de la decisión la conducta de una autoridad administrativa a efecto de declarar y condenarla, en su caso, al cumplimiento de una obligación preterida o indebidamente no reconocida en favor del administrado.
CUARTO TRIBUNAL COLEGIADO EN MATERIA ADMINISTRATIVA DEL PRIMER CIRCUITO.

Amparo directo 197/2002. Carlos Islas González. 10 de julio de 2002. Unanimidad de votos. Ponente: Jean Claude Tron Petit. Secretario: Alfredo Martínez Jiménez.

La Ley Orgánica del mencionado órgano jurisdiccional, en su artículo 1º, estatuye: *"El Tribunal Fiscal de la Federación es un tribunal administrativo, dotado de plena autonomía, con la organización y atribuciones que esta Ley establece."*

Asimismo, el numeral 122, apartado C, Base Quinta, de la Ley Suprema, indica:

Artículo 122. […] La distribución de competencias entre los Poderes de la Unión y las autoridades locales del Distrito Federal se sujetará a las siguientes disposiciones:

C. El Estatuto de Gobierno del Distrito Federal se sujetará a las siguientes bases:

BASE QUINTA. Existirá un Tribunal de lo Contencioso Administrativo, que tendrá plena autonomía para dirimir las controversias entre los particulares y las autoridades de la Administración Pública Local del Distrito Federal.

Se determinarán las normas para su integración y atribuciones, mismas que serán desarrolladas por su ley orgánica.

Atento a lo anterior, la Ley del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal vigente, en su artículo 1º señala:

Artículo 1. El Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal, es un Tribunal Administrativo con la organización y competencia que esta Ley establece, dotado de plena jurisdicción y autonomía para dictar sus fallos e independiente de las autoridades administrativas.

En el mismo sentido, el artículo 9º, párrafo primero, primera parte, del Estatuto de Gobierno del Distrito Federal, reza: "*El Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal tendrá plena autonomía para dirimir las controversias entre los particulares y las autoridades de la Administración Pública del Distrito Federal.*"

Ciertamente el Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal es un órgano jurisdiccional administrativo, conforme al sistema francés, el cual goza de autonomía para el

pronunciamiento de sus fallos, esencialmente de anulación, pero con características de plena jurisdicción, cuya misión consiste en impartir justicia administrativa, a los particulares que impugnan ante él actos o resoluciones provenientes de las autoridades de la Administración Pública del Distrito Federal, que consideren contrarias a la ley, con sólo acreditar un interés legítimo.[4]

Cobra aplicabilidad, en la especie, la tesis que enseguida se transcribe:

No. Registro: 226,223
Tesis aislada
Materia(s): Administrativa
Octava Época
Instancia: Tribunales Colegiados de Circuito
Fuente: Semanario Judicial de la Federación
V, Segunda Parte-1, Enero a Junio de 1990
Tesis:
Página: 516

TRIBUNAL DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO DEL DISTRITO FEDERAL. SE CREO CON UNA JURISDICCION MIXTA Y NO SIMPLEMENTE COMO UN TRIBUNAL DE MERA ANULACION. En el orden de lo contencioso administrativo se plantea en la doctrina una dualidad de sistemas, el de mera anulación y el de plena jurisdicción. Las diferencias existentes entre ellos han sido puntualizadas por este Tribunal en la tesis (pendiente de publicación) que lleva por título: "Contencioso administrativo de plena jurisdicción y contencioso administrativo de mera anulación. Sus diferencias". (Revisión 173/88. Manuel Molina González. 30 de agosto de 1988. Unanimidad de votos. Ponente: Genaro David Góngora Pimentel. Secretaria: Adriana Campuzano Gallegos). Tomando en consideración los elementos característicos de esos sistemas y la historia legislativa de la Ley del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal, se concluye que en su regulación no se adoptó ninguno de los dos sistemas referidos, en sus formas puras, sino que se recogieron elementos del uno y del otro, dando paso así a una jurisdicción mixta.

TERCER TRIBUNAL COLEGIADO EN MATERIA ADMINISTRATIVA DEL PRIMER CIRCUITO.

Amparo directo 123/90. Instituto Mexicano del Seguro Social. 13 de marzo de 1990. Unanimidad de votos. Ponente: Fernando Lanz Cárdenas. Secretario: Juan Carlos Cruz Razo.

3.2. COMPETENCIA

3.2.1. Criterios para Determinar la Competencia

[4] Vid. Supra. P. 21 y ss.

La competencia en un órgano jurisdiccional es el ámbito, la esfera o el campo dentro del cual un órgano estadual puede ejercer válidamente sus atribuciones. Es la potestad con que cuenta para conocer de ciertos negocios que le son atribuidos por la ley, o en algunos casos, por voluntad de las partes. Ésta puede ser de dos tipos: objetiva y subjetiva.

La competencia objetiva se determina por territorio, materia, cuantía y grado;[5] la competencia subjetiva se refiere a la persona de los juzgadores (titular del órgano jurisdiccional) quienes por diversas causas pueden ser competentes o no, para conocer de determinado asunto, según la situación que guarden respecto de las partes en el proceso (parentesco, interés personal, haber patrocinado el asunto en otra instancia, etc.).

La competencia por territorio atiende a la circunscripción espacial asignada por la ley para la actuación del órgano jurisdiccional. La ley del tribunal administrativo local no establece el ámbito territorial de competencia de éste, no obstante, la misma debe inferirse de sus propios preceptos, así como de su denominación, por lo que debe entenderse que el multialudido órgano jurisdiccional administrativo ejerce sus atribuciones dentro de los límites del Distrito Federal.

La competencia por materia se determina conforme a la naturaleza de las controversias sometidas a la decisión del Tribunal, atendiendo a la clasificación general de derecho sustantivo que agrupa a los preceptos jurídicos en diferentes ramas, en función de la necesaria división del trabajo jurisdiccional. La competencia del Tribunal en estudio, en función de la materia, queda circunscrita a los actos administrativos provenientes de las autoridades que integran la Administración Pública del Distrito Federal, incluyendo los de naturaleza fiscal, de conformidad con lo dispuesto por el artículo 23 fracción III de la Ley que lo rige.

La competencia por cuantía se determina conforme a reglas generales que toman como base el valor económico que representa el negocio, o bien, tratándose de materia penal, por la penalidad señalada para cada uno de los delitos. Frecuentemente existen tribunales de cuantía

[5] Algunos autores agregan el turno y la prevención.

menor (de Paz, en el caso del Distrito Federal) y de primera instancia. Este último criterio no tiene aplicación al caso del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal.

Asimismo, por cuanto hace a la competencia por grado, la escala jerárquica de los tribunales está comprendida dentro de sus respectivas leyes orgánicas. Así, cada órgano jurisdiccional conoce de determinados asuntos según le esté reservado, regularmente un tribunal de primera instancia (primer grado) conoce de los procesos ordinarios, y el de segunda instancia (segundo grado), de la alzada. Cada uno de ellos no puede conocer de los asuntos de la competencia del otro, salvo cuando se prevén facultades de atracción.[6] En el caso del órgano jurisdiccional administrativo en estudio, la competencia por grado se distribuye entre una Sala Superior, Salas Ordinarias y Salas Auxiliares.

Para el caso en que existan conflictos competenciales, el numeral 15 de la Ley del Tribunal indica que aquellos que surjan entre éste y los tribunales de la Federación o de los Estados, se resolverán conforme a lo dispuesto por el artículo 106 de la Constitución General de la República. Los que tengan lugar con otros tribunales del Distrito Federal serán resueltos por el Pleno del Tribunal Superior de Justicia del propio Distrito.

3.2.2. Organización

El artículo 2º de la Ley del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal, establece que éste se compondrá de una Sala Superior integrada por siete Magistrados, y por tres Salas Ordinarias compuestas por tres magistrados cada una, de las cuales, una tendrá como competencia exclusiva la materia de uso de suelo y cuando las necesidades del servicio lo requieran, a juicio de la Sala Superior, se formarán Salas Auxiliares integradas por tres Magistrados cada una. La Sala Superior determinará la sede de las Salas Ordinarias y de las Auxiliares.

Asimismo, los artículos 5º y 12 del cuerpo legal en estudio disponen que el referido Tribunal tendrá un Presidente que será a su vez Presidente de la Sala Superior, un Presidente por cada una de las Salas Ordinarias y de las Auxiliares, un Secretario General de Acuerdos que será también Secretario de Acuerdos de la Sala Superior, un Secretario General de

[6] Cfr. Gómez Lara, Cipriano. Teoría General del Proceso. Colección Textos Jurídicos Universitarios, 9ª ed., Ed. Oxford University Press, México, 2001. PP. 127 a 136.

Compilación y Difusión y un Secretario General de Asesoría y Defensoría Jurídica, los Secretarios, Actuarios, Asesores y Defensores Jurídicos necesarios para el despacho de los negocios del Tribunal, y demás empleados que determine el presupuesto del Tribunal.

La Sala Superior, con fundamento en los artículos 21 fracción XI y 24 de la multicitada Ley del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal, en vigor a partir del 1° de enero de 1996, y en cumplimiento a lo dispuesto en el ARTÍCULO SEXTO TRANSITORIO de la misma, expidió el Reglamento Interior del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal, publicado en la Gaceta Oficial del Distrito Federal el 17 de junio de 1996.

De acuerdo con el artículo 1º de dicho Reglamento, su objeto es establecer la organización y el funcionamiento del mencionado Tribunal, así como las atribuciones de sus órganos y unidades administrativas.

En ese tenor, el diverso artículo 3º del aludido ordenamiento establece la integración del referido Tribunal en los términos siguientes:

Artículo 3. El Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal se integrará con los siguientes órganos, unidades administrativas y servidores públicos:

a) Sala Superior;

b) Presidencia;

c) Salas Ordinarias;

d) Salas Auxiliares;

e) Secretaría General de Acuerdos;

f) Secretaría General de Compilación y Difusión;
g) Secretaría General de Asesoría y Defensoría Jurídica;

h) Secretarios de Acuerdos de la Sala Superior, Salas Ordinarias y Salas Auxiliares;

i) Actuarios de la Sala Superior, Salas Ordinarias y Salas Auxiliares;

j) Dirección Administrativa, y

k) Los demás servidores públicos que las necesidades del servicio requieran y determine su Presupuesto.

Cabe mencionar que el numeral 9º, párrafo primero, segunda parte, del Estatuto de Gobierno del Distrito Federal, señala que el Tribunal en cita se compondrá de una Sala Superior y por Salas Ordinarias conforme a lo establecido en su ley orgánica, asimismo autoriza la formación de Salas Auxiliares cuando las necesidades del servicio lo requieran.

En la actualidad, el Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal cuenta con dos Salas Auxiliares, de las cuales, la Primera Sala Auxiliar, se creó por Acuerdo del 9 de noviembre de 2000, publicado en la Gaceta Oficial del Distrito Federal el 19 de noviembre de 2000, con fundamento en los numerales 2º y 19 de la Ley del Tribunal, dicha Sala inició sus labores el 30 de noviembre de 2000.

Por cuanto hace a la creación de la Segunda Sala Auxiliar, ésta entró en funciones en enero de 2003, sin embargo, no existe acuerdo emitido por la Sala Superior del Tribunal mediante el cual aquélla haya sido creada.

3.2.3. Atribuciones y Competencia de la Sala Superior

No es diáfana la diferencia entre facultades y atribuciones. Las primeras han sido consideradas como derechos subjetivos o atribuciones fundadas en una norma del derecho positivo vigente, o sea, la posibilidad jurídica que un sujeto tiene de hacer o no hacer algo; las segundas, se describen como las facultades que corresponden a una persona por razón de su cargo.[7]

A efecto de aclarar la posible confusión, consideramos pertinente transcribir el siguiente planteamiento:

Atribución significa el acto de imputar o achacar, es decir, referir algo a alguien.

[7] De Pina, Rafael, et al. Op. cit. PP. 114, 285 y 286.

Proviene del verbo latino tribuere que denota dar o conceder. Dentro del orden jurídico atribución implica el otorgamiento de facultades, derechos y obligaciones a cualquier órgano del Estado para desempeñar algunas de las funciones en que se manifiesta su poder público o poder de imperio. Ese otorgamiento debe provenir de la Constitución o de la ley. Se suele identificar el concepto de atribución con el de facultad. Heterodoxamente esta identificación es correcta, pero en estricta lógica jurídica, la atribución entraña el acto de dar o conceder y la facultad lo que se da o se concede.[8]

La Ley del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal distingue entre atribuciones y competencia, considerando a las primeras como las facultades de tipo administrativo y de organización interna del Tribunal, y en general cuestiones no jurisdiccionales; y, a la segunda, como los rubros específicos de la competencia material del propio Tribunal, en ejercicio de su función jurisdiccional.

En ese sentido, el artículo 20 de la Ley en cita señala:

Artículo 20. Es competencia de la Sala Superior:

I. Fijar la Jurisprudencia del Tribunal;

II. Resolver los recursos en contra de las resoluciones de las Salas;

III. Resolver las contradicciones que se susciten entre las sentencias de las Salas Ordinarias yAuxiliares;

IV. Resolver el recurso de reclamación en contra de los acuerdos de trámite dictados por el Presidente de la Sala Superior;

V. Conocer de las excitativas para la impartición de justicia que promuevan las partes, cuando los Magistrados no formulen el proyecto de resolución que corresponda o no emitan su voto respecto de proyectos formulados por otros Magistrados, dentro de los plazos señalados por la Ley;

VI. Calificar las recusaciones, excusas e impedimentos de los Magistrados del Tribunal y, en su caso, designar al Magistrado que deba sustituirlos; y

VII. Establecer las reglas para la distribución de los asuntos entre las Salas del Tribunal, así como entre los Magistrados Instructores y Ponentes.

[8] Burgoa, Ignacio. Diccionario… Op. cit. P. 53.

De donde se desprende que la función principal de la Sala Superior consiste en revisar la actuación de las Salas Ordinarias y de las Salas Auxiliares, conoce y resuelve lo relativo a los recursos interpuestos en contra de sus resoluciones, establece las reglas de la distribución de los asuntos y fija la jurisprudencia.

Por otra parte, el artículo 21 del ordenamiento legal que se analiza indica:

Artículo 21. Son atribuciones de la Sala Superior las siguientes:

I. Designar de entre sus miembros al Presidente del Tribunal, quien lo será también de la Sala Superior;

II. Fijar y cambiar las adscripciones de los magistrados de las salas ordinarias y de las auxiliares; así como designar de entre ellos al Magistrado de guardia en períodos vacacionales o días inhábiles que se acuerden conforme al artículo 38 de esta Ley, quien tendrá las mismas atribuciones de un Presidente de Sala Ordinaria, para prevenir, admitir o desechar demandas y acordar la procedencia de las suspensiones que sean solicitadas;

III. Designar, en los términos del artículo 10, a los Secretarios de Acuerdos que suplan las ausencias temporales de los Magistrados de las Salas Ordinarias y Auxiliares;

IV. Aprobar a proposición del Presidente, la designación del Secretario General de Acuerdos, Secretario General de Compilación y Difusión y Secretario General de Asesoría y Defensoría Jurídica;

V. Designar a los Secretarios de Acuerdos y Actuarios de las diferentes Salas;

VI. Acordar la remoción de los empleados administrativos de la Sala Superior, cuando proceda conforme a la Ley;

VII. Conceder licencias a los Magistrados, en los términos del artículo 11 de esta Ley y en los términos de las disposiciones aplicables a los Secretarios y Actuarios a ella adscritos;

VIII. Dictar las medidas necesarias para el despacho pronto y expedito de los asuntos de la competencia del Tribunal;

IX. Designar las comisiones de Magistrados que sean necesarias para la administración interna y representación del Tribunal;

X. Elaborar el Proyecto de Presupuesto del Tribunal para su inclusión en el Proyecto de Presupuesto de Egresos del Distrito Federal; y una vez aprobado lo ejercerá en forma autónoma;

XI. Expedir el Reglamento Interior del Tribunal que comprenderá las normas de trabajo y las demás disposiciones necesarias para su buen funcionamiento;

XII. Designar de entre sus miembros a los Magistrados visitadores de las Salas Ordinarias y Auxiliares, los que deberán dar cuenta del funcionamiento de éstas a la Sala Superior;

XIII. Conocer de las denuncias o quejas que se presenten en contra de los Magistrados de las diversas Salas, así como de las irregularidades que cometieran en el ejercicio de sus funciones, y acordar la aplicación de las sanciones;

XIV. Las demás que no estén expresamente designadas al Presidente del Tribunal; y (sic)

XV. Emitir el dictamen valuatorio de la actuación de los Magistrados que estén por concluir su periodo para el cual fueron designados. Este dictamen se acompañará al informe al que se refiere el último párrafo del artículo 10 de esta Ley, y contendrá los siguientes elementos:

a) El desempeño en el ejercicio de su función;

b) Los resultados de las visitas de inspección;

c) Los cursos de actualización, especialización y de posgrado que hayan acreditado, y

d) Si han sido sancionados administrativamente; y

XVI. Las demás que establezcan las leyes.

De la lectura del precepto invocado se advierte que las anteriores son funciones meramente administrativas, de organización interna y de índole disciplinaria.

3.2.4. Atribuciones y Competencia de las Salas Ordinarias

El numeral 23 de la Ley del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal establece la competencia material de las Salas Ordinarias, en los términos siguientes:

Artículo 23. Las Salas del Tribunal son competentes para conocer:

I. De los juicios en contra de actos administrativos que las autoridades de la Administración Pública del Distrito Federal dicten, ordenen, ejecuten o traten de ejecutar, en agravio de personas físicas o morales;

II. De los juicios en contra de los actos administrativos de la Administración Pública Paraestatal del Distrito Federal, cuando actúen con el carácter de autoridades;

III. De los juicios en contra de las resoluciones definitivas dictadas por la Administración Pública del Distrito Federal en las que se determine la existencia de una obligación fiscal, se fije ésta en cantidad líquida o se den las bases para su liquidación, nieguen la devolución de un ingreso indebidamente percibido o cualesquiera otras que causen agravio en materia fiscal;

IV. De los juicios en contra de la falta de contestación de las mismas autoridades, dentro de un término de treinta días naturales, a las promociones presentadas ante ellas por los particulares, a menos que las leyes y reglamentos fijen otros plazos o la naturaleza del asunto lo requiera;

V. De los juicios en contra de resoluciones negativas ficta en materia fiscal, que se configurarán transcurridos cuatro meses a partir de la recepción por parte de las autoridades demandadas competentes de la última promoción presentada por el o los demandantes, a menos que las leyes fiscales fijen otros plazos;

VI. De los juicios en que se demande la resolución positiva ficta, cuando la establezca expresamente las disposiciones legales aplicables y en los plazos en que éstas lo determinen;

VII. De los juicios en que se impugne la negativa de la autoridad a certificar la configuración de la positiva ficta, cuando así lo establezcan las leyes;

VIII. De las quejas por incumplimiento de las sentencias que dicten;

IX. Del recurso de reclamación en contra de las resoluciones de trámite de la misma Sala;

X. De los juicios que promuevan las autoridades para que sean nulificadas las resoluciones fiscales favorables a las personas físicas o morales y que causen una lesión a la Hacienda Pública del Distrito Federal;

XI. De las resoluciones que dicten negando a las personas físicas o morales la indemnización a que se contrae el artículo 77 bis de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos.

El particular podrá optar por esta vía o acudir ante la instancia judicial competente; y

XII. De los demás que expresamente señalen ésta u otras leyes.

La excepción a las competencias antes descritas será la Sala que de conformidad al artículo 2 de la presente Ley, su competencia sea exclusivamente la materia de uso de suelo.

Con base en el precepto transcrito es posible concluir que el Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal es competente para conocer de la impugnación de actos administrativos y fiscales, expedidos por autoridades del propio Distrito.

La división entre atribuciones y facultades a que hemos hecho referencia, viene a confirmarse con la lectura del numeral 24 del ordenamiento en estudio, el cual es del tenor literal siguiente:

Artículo 24. Las atribuciones de carácter administrativo de los Presidentes de Sala Ordinaria o Auxiliar, Magistrados, Secretarios, Actuarios, Asesores y Defensores Jurídicos, se establecerán en el Reglamento Interior del Tribunal.

3.2.5. Atribuciones y Competencia de las Salas Auxiliares

Las atribuciones y competencia de las Salas Auxiliares son esencialmente idénticas de las conferidas a las Salas Ordinarias, empero, dado que éstas forman parte del funcionamiento y la estructura normal del Tribunal, se comprende que las Salas Auxiliares han sido creadas conforme la carga de trabajo lo ha demandado, es decir, si bien un criterio lógico nos permitiría concluir que por el solo transcurso del tiempo dicha carga debe aumentar, y, en consecuencia, debe aumentar también el número de esas Salas, el cual no es fijo, también es posible sostener que para el caso en que la carga de trabajo disminuya, las Salas Auxiliares podrían desaparecer.

Lo anterior se robustece con la lectura del artículo 3º, párrafo segundo, de la Ley del Tribunal, el cual dispone que los Magistrados serán designados a propuesta del Jefe de Gobierno del Distrito Federal, sujetos a la aprobación de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, y podrán ser promovidos de las Salas Auxiliares a las Salas Ordinarias y de éstas a la

Sala Superior, de donde se observa que si bien las Salas citadas en primer y segundo término poseen las mismas atribuciones e idéntica competencia, las ordinarias tienen un rango más elevado, al considerarse como una promoción pasar de una sala auxiliar a una ordinaria.

CAPÍTULO CUARTO
LA INOPERANCIA DEL PRINCIPIO DE DEFINITIVIDAD TRATÁNDOSE DE ACTOS IMPUGNABLES ANTE EL TRIBUNAL DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO DEL DISTRITO FEDERAL COMO VÍA DE ACCESO A LA JUSTICIA ADMINISTRATIVA

SUMARIO: 4.1. Análisis de Diversos Preceptos de la Ley del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal. –4.1.1. Hipótesis Legales. –4.1.2. El Acto Administrativo Emitido con base en la Jurisprudencia de la Suprema Corte. –4.1.3. La Pluralidad de Autoridades en la Determinación de Otorgamiento de la Medida Cautelar. –4.1.4. La Verificación de la Existencia y Autenticidad del Acto Administrativo Previo a la Concesión de la Suspensión. –4.1.5. La Consulta Ciudadana como Requisito Previo a la Concesión de la Medida Cautelar. –4.1.6. La Negativa del Otorgamiento de la Suspensión cuando Quedare sin Materia el Juicio. –4.2. Causas que Originan el Incumplimiento al Mandato del Artículo 17 de la Constitución General de la República. –4.2.1. Falta de Acceso a la Justicia Administrativa. –4.2.2. Rezago en la Impartición de Justicia Administrativa. – 4.2.3. Problemas Comunes a los Juicios Administrativos y Constitucionales. –4.2.3.1. Suspensión. –4.2.3.2. Improcedencia y Sobreseimiento.

4.1. ANÁLISIS DE DIVERSOS PRECEPTOS DE LA LEY DEL TRIBUNAL DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO DEL DISTRITO FEDERAL

4.1.1. Hipótesis Legales

Previamente hemos reseñado las hipótesis de inoperancia del principio de definitividad, rector del juicio de amparo, tanto en general, como específicamente en materia administrativa.[1] Ahora estudiamos los supuestos específicos con base en los cuales estimamos que tratándose de actos administrativos impugnables ante el Tribunal de lo Contencioso Administrativo del

[1] Vid. Supra. PP. 44 y 48.

Distrito Federal, el particular afectado no está obligado a intentar, previo a la interposición del juicio constitucional, el respectivo juicio de nulidad, en atención a las consideraciones que más adelante se vierten.

Los artículos 54 fracción I, 58, 59 y 72 fracción VII, de la Ley del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal, establecen una serie de disposiciones que encuadran en los supuestos de inoperancia del principio de definitividad del juicio de garantías.

El texto vigente de los referidos numerales 58 y 59 procede del Decreto de Reformas a la Ley del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal de 26 de abril de 2000, publicado en la Gaceta Oficial del Distrito Federal el 17 de agosto de 2000, el cual entró en vigor al día siguiente de su publicación.

Es notoria la ausencia de fundamentación y motivación de la reforma en estudio, aunado a la falta de técnica legislativa mostrada por la Comisión de Administración y Procuración de Justicia de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, encargada de la elaboración de la correspondiente iniciativa, como se desprende del Diario de Debates del citado órgano legislativo, número 12, de fecha 26 de abril de 2000, en cuya discusión se planteó, por parte de uno de los oradores en contra, que la reforma implicaba hacer nugatoria la justicia impartida por el citado Tribunal, habida cuenta que de concretarse dicha reforma, entre otras cosas, se exigirían mayores requisitos para conceder la suspensión del acto impugnado, respecto de los previstos en la Ley de Amparo, con la consecuente posibilidad de acudir al juicio de garantías sin necesidad de agotar el juicio de nulidad. Sólo para efectos ilustrativos transcribimos parte del argumento del citado legislador:

> […] *Por lo que se refiere al artículo 58, que habla de la suspensión, se establece que para que pueda ahora proceder la suspensión se tiene que llevar a cabo una consulta ciudadana de aquellos vecinos a los que afecte, dice "de algún modo", la suspensión. Luego dice que la consulta se llevará a cabo de conformidad con la Ley de Participación Ciudadana.* […] *este artículo vamos a analizarlo también en tres aspectos:*
> *El primero de ellos: ¿Queremos fortalecer o no al Tribunal de lo Contencioso Administrativo? Si lo queremos fortalecer, si ponemos estos requisitos, quiero*

decirles que son requisitos superiores a los que establece la Ley de Amparo en su artículo 124 de nuestra Ley de Amparo, y el establecer requisitos superiores o mayores para obtener la suspensión de un acto reclamado, el mismo artículo 73, fracción XV de nuestra Ley de Amparo establece que no se tienen que agotar los medios de defensa ordinarios, sino que procede el juicio de amparo en forma directa. En pocas palabras, compañeras y compañeros diputados, estamos haciendo nulatorio este proceso ante el Tribunal de lo Contencioso Administrativo […] (sic)

Expuesto lo anterior y toda vez que las consecuencias jurídicas derivadas de los artículos precitados constituyen parte del tema central de la presente investigación, a continuación los analizamos detalladamente.

4.1.2. El Acto Administrativo Emitido con base en la Jurisprudencia de la Suprema Corte

La jurisprudencia es la interpretación legal que realizan los tribunales, del orden jurídico vigente, conforme a criterios específicos que resuelven casos concretos. Es decir, derivado del ejercicio de la función jurisdiccional, los órganos encargados de la misma resuelven los asuntos sometidos su decisión, y sientan precedentes que funcionan como criterios para la resolución de asuntos similares.

Existen dos tipos de jurisprudencia: integradora e interpretativa. En virtud de la primera el órgano jurisdiccional colma el vacío presente en la norma jurídica; en cuanto a la segunda, pormenoriza el contenido de la norma precisando los alcances que ésta tiene.

En resumen, la jurisprudencia se compone de criterios de observancia obligatoria, conforme a los cuales, aquellos tribunales sujetos a la misma, deben aplicar dichos criterios a los casos concretos sometidos su decisión.

Son diversos los tribunales que emiten jurisprudencia, v. gr: en el ámbito federal: Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, Tribunales Colegiados de Circuito y Suprema Corte de Justicia de la Nación; en el ámbito local: Tribunal Superior de Justicia del Estado de México y Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal.

Es preciso aclarar que la jurisprudencia corresponde al ejercicio jurisdiccional de llevar

la norma jurídica al caso concreto, no se trata de un mero estudio o análisis interpretativo racional, por el contrario, se funda en la práctica del derecho, atinente a la validez de la norma jurídica, la cual no deriva exclusivamente de lo que ésta expresa de manera textual.[2]

El numeral 54 fracción I, del cuerpo legal en estudio señala:

Artículo 54. El Presidente de la Sala admitirá la demanda, o en los siguientes casos la desechará:

I. Si examinada, se encontrare que el acto impugnado se dictó de acuerdo con la jurisprudencia establecida por la Suprema Corte de Justicia de la Nación o del propio Tribunal;

No debe confundirse esta hipótesis de desechamiento con las causas de improcedencia de la demanda de nulidad, previstas en el artículo 72 del mismo ordenamiento, no obstante que la consecuencia jurídica es la misma.

De suerte que si el acto impugnado mediante una demanda de nulidad interpuesta ante el tribunal administrativo local fue expedido con base en un criterio de jurisprudencia emitido por la Suprema Corte de Justicia de la Nación, o bien por el referido tribunal, por ese solo hecho la demanda se torna improcedente.

De conformidad con lo dispuesto por el artículo 192 párrafo primero de la Ley de Amparo, la jurisprudencia que establezca el Máximo Tribunal del país, funcionando en Pleno o en Salas, es obligatoria para éstas, tratándose de la que decrete el Pleno, y además para los tribunales unitarios y colegiados de circuito, los juzgados de distrito, los tribunales militares y judiciales del orden común de los Estados y del Distrito Federal, y tribunales administrativos y del trabajo, locales y federales.

El Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal es un tribunal administrativo local, motivo por el cual la jurisprudencia que emita la Suprema Corte de

[2] Cfr. Zagrebelsky, Gustavo. El Derecho Dúctil. Ley, Derechos y Justicia. 6ª ed., Ed. Trotta, Madrid, 2005. PP. 122 y 123.

Justicia, funcionando en Pleno o en Salas, le es obligatoria.

Si bien la referida jurisprudencia es de acatamiento obligatorio para el tribunal en cita, en el dictado de sus resoluciones, no lo es menos que tales resoluciones obedecen a una litis concreta planteada mediante una demanda y fijada con la contestación a la misma. De manera que para establecer la aplicación de la jurisprudencia de la Corte, al caso particular, sería necesario aguardar al momento en que se emite la contestación a la demanda, lo cual implica que ésta debe admitirse y en consecuencia emplazar a las autoridades demandadas a efecto de que contesten, y sólo después se podría determinar si la aludida jurisprudencia resulta aplicable.

Por otra parte, la posibilidad de que una autoridad administrativa emita sus actos de conformidad con la jurisprudencia, parece remota, en primer término, porque ésta no obliga a las autoridades administrativas, justamente porque no desempeñan la función jurisdiccional –base para el nacimiento de la jurisprudencia– sino despliegan su actividad en razón de las normas jurídicas que les confieren facultades.

A mayor abundamiento, aun cuando la autoridad administrativa, cuyo acto se pretendiera impugnar mediante la demanda administrativa, no apoyara su determinación en la jurisprudencia de la Suprema Corte, sino que fuera la Sala del tribunal administrativo la que al realizar un estudio previo a la admisión de dicha demanda, resolviera que el acto administrativo encuentra respaldo en algún criterio obligatorio, tal proceder evidencia en el órgano jurisdiccional la actitud de prejuzgar, sin respeto a las formalidades esenciales del procedimiento, consecuentemente, el precepto en estudio resulta contrario a la garantía de audiencia.

Si consideramos las reglas para la integración de la jurisprudencia del Tribunal Constitucional mexicano, previstas en el artículo 192, párrafo segundo, de la Ley Reglamentaria de los artículos 103 y 107 de la Constitución Federal, la conformidad del acto autoritario con la mencionada jurisprudencia no es razón suficiente para desechar la demanda de nulidad, habida cuenta que la jurisprudencia como criterio corresponde al derecho vigente,

pero el órgano jurisdiccional que la emitió puede apartarse de dicho criterio en cualquier momento e interrumpirla, ya sea porque la norma interpretada sufra una reforma, ya porque de un nuevo análisis del criterio, o debido a una nueva integración de las Salas o del Pleno de la Suprema Corte, se realice un estudio posterior que concluya con la variación del sentido del criterio jurisprudencial.

Idéntica situación acontece con los criterios emitidos por la Sala Superior del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal, de conformidad con los artículos 89 a 91 de la ley que lo rige.

Estimamos que la disposición local a que hemos hecho referencia, constituye una denegación de justicia, no obstante, consideramos que en ese supuesto, al ser improcedente el juicio administrativo, deja expedito el derecho del gobernado para acudir al juicio constitucional.

4.1.3. La Pluralidad de Autoridades en la Determinación de Otorgamiento de la Medida Cautelar

El artículo 58 de la Ley del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal, dispone que sólo el Magistrado Presidente de la Sala a la que corresponda conocer el asunto puede pronunciarse acerca de la suspensión. El referido numeral es del tenor literal siguiente:

> *Artículo 58. La suspensión de la ejecución de los actos que se impugnan, sólo podrá ser acordada por el Presidente de la Sala que conozca del asunto, haciéndolo del conocimiento inmediato de las autoridades demandadas para su cumplimiento, previa verificación de la existencia y autenticidad del acto que se impugna y consulta ciudadana de aquéllos vecinos a los que afecte de algún modo la suspensión. Dicha consulta ciudadana se celebrará de conformidad con los lineamientos establecidos por el Título Tercero Capítulo IV, de la Ley de Participación Ciudadana del Distrito Federal, en lo que corresponda.*

Asimismo, el artículo 59 de la Ley invocada reitera que corresponde exclusivamente al Magistrado Presidente de la Sala que conozca del asunto, a petición del Magistrado Instructor

a quien le haya sido solicitada, el pronunciamiento sobre la concesión de la suspensión de la ejecución del acto impugnado, en los términos siguientes:

> *Artículo 59. La suspensión podrá solicitarla el actor en cualquier etapa del juicio y tendrá por efecto evitar que se ejecute la resolución impugnada. Sólo podrá ser concedida por el Presidente de la Sala a petición del Magistrado Instructor a quien le haya sido solicitada por el actor dentro del término de veinticuatro horas siguientes a la verificación de la existencia y autenticidad del acto que se impugna y, en su caso, a la consulta ciudadana a que se refiere el artículo anterior.*
>
> *Previo al otorgamiento de la suspensión, deberá verificarse que con la misma no se afecten los derechos de terceros o el interés social.*
>
> *Cuando los actos que se impugnan hubieren sido ejecutados y afecten a los demandantes impidiéndoles el ejercicio de su única actividad de subsistencia o el acceso a su domicilio particular, el Presidente de la Sala podrá dictar las medidas cautelares que estime pertinentes para preservar dicho medio de subsistencia, siempre y cuando dicha actividad constituya su único medio de subsistencia, lo cual debe ser comprobado fehacientemente.*
>
> *Excepcionalmente, bajo su más estricta responsabilidad el Presidente de la Sala podrá acordar la suspensión con efectos restitutorios, en cualquiera de las fases del procedimiento hasta antes de la sentencia respectiva.*
>
> *No se otorgará la suspensión si es en perjuicio del interés social, si se contravinieren disposiciones de orden público o se dejare sin materia el juicio.*
>
> *Cuando se solicite la suspensión para la realización de actividades reguladas, que requieran de concesión, licencia, permiso, autorización o aviso y el actor no exhiba dicha documental no se otorgará la misma.*
>
> *La suspensión podrá ser revocada por el Presidente de la sala en cualquier etapa del juicio, si varían las condiciones por las cuales se otorgó.*

Ahora bien, puede inferirse, conforme a lo dispuesto por los artículos 54, 55 y 57 de la Ley local en estudio que si la solicitud de suspensión se realiza en el escrito de demanda, cabría la posibilidad de que fuera el Presidente de la Sala quien tome la determinación de conceder o negar la suspensión, antes de enviar el asunto al Magistrado Instructor. No obstante, esa posibilidad se desvanece, con notorios perjuicios para el demandante, de la lectura de los aludidos numerales. En efecto, por una parte, el artículo 54 señala las hipótesis de desechamiento de la demanda administrativa, por lo que se infiere que si un escrito

inicial no encuadra en tales hipótesis, debe ser admitida, es decir, el auto admisorio de la demanda debe dictarse por el Presidente de la Sala. Consecuentemente, el artículo 55 dispone que el propio Presidente mandará emplazar a las partes y citará a la audiencia, actos éstos que son consecuencia lógica y natural de la admisión. Por otro lado el numeral 57 estatuye que una vez admitida la demanda, el expediente será turnado al Magistrado Instructor para que lo tramite hasta la audiencia.

Adviértase que, si bien se han desahogado todas las etapas anteriores, aún no se ha hecho el pronunciamiento relativo a la suspensión, lo que en la práctica podría originar que el acto combatido se hubiere ejecutado de manera irreparable en perjuicio del administrado.

Confirma lo anterior el hecho de que la suspensión sólo pueda ser concedida por el Presidente de la Sala, a solicitud del Magistrado Instructor, a quien a su vez le fue solicitada por el actor en el juicio, lo que sin lugar a dudas demuestra que las normas aludidas exigen mayores requisitos respecto de los previstos en la Ley de Amparo para otorgar la medida cautelar.

Resulta claro que en el caso analizado, donde la solicitud de suspensión se eleva al Tribunal desde la presentación de la demanda, la dilación para otorgar la suspensión podría acarrear notorios perjuicios al particular, no obstante, esa posibilidad aumenta si la suspensión se solicita en cualquier otro momento, conforme al referido artículo 59, habida cuenta que si es el Magistrado Instructor quien tramita el expediente, cuando se le solicite la suspensión, el instructor tendrá que remitir la solicitud al Magistrado Presidente de la Sala, para que éste determine si la concede o no, de modo que serán dos autoridades quienes intervengan en su concesión, lo que no ocurre tratándose de la suspensión en el juicio de amparo –tramitado en la vía indirecta–, en donde basta hacer la solicitud al Juez de Distrito, en cualquier momento, desde la demanda y hasta que cause ejecutoria la sentencia que llegare a dictarse, para que el mismo, sin intervención de diversa autoridad, conceda o niegue la medida cautelar, con base en las manifestaciones realizadas por el quejoso en su respectivo escrito.

Apoya las anteriores consideraciones, el criterio sustentado por la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia, cuyo rubro, texto y datos de publicación se transcriben a

continuación:

Novena Epoca
Instancia: Segunda Sala
Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta
Tomo: XVI, Julio de 2002
Tesis: 2a./J. 71/2002
Página: 153

CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO DEL DISTRITO FEDERAL. NO ES NECESARIO AGOTAR EL JUICIO DE NULIDAD ANTE EL TRIBUNAL CORRESPONDIENTE ANTES DE ACUDIR AL AMPARO. El artículo 59, primer párrafo, de la Ley del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal, al establecer que sólo el presidente de la Sala respectiva puede conceder la suspensión de la ejecución de los actos que se impugnen mediante el juicio de nulidad, previa petición del Magistrado instructor a quien, a su vez, le fue solicitada por el actor, exige un requisito adicional a los previstos en la Ley de Amparo para la concesión de tal medida precautoria, ya que el único requisito que contempla este último ordenamiento, en relación con la instancia de parte, es el previsto en la fracción I de su artículo 124, consistente en que el agraviado solicite expresamente al órgano de amparo la concesión de la medida suspensional, por lo que entre el agraviado y la autoridad facultada para proveer sobre la suspensión solicitada no interviene otra voluntad. Por el contrario, en el supuesto del citado artículo 59, la suspensión de la ejecución de los actos impugnados involucra otra voluntad entre la del peticionario de la medida suspensional y la de la autoridad competente para otorgarla, lo cual se traduce en una exigencia adicional, no prevista en la Ley Reglamentaria de los Artículos 103 y 107 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para el otorgamiento de la suspensión del acto reclamado. Consecuentemente, debe estimarse que en el caso en cita resulta procedente el juicio de garantías, conforme a lo previsto en el primer párrafo de la fracción XV del artículo 73 de la ley reglamentaria de referencia, como excepción al principio de definitividad que lo rige, sin necesidad de agotar previamente el juicio de nulidad ante el Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal.

Contradicción de tesis 92/2001-SS. Entre las sustentadas por el Segundo y el Décimo Segundo Tribunales Colegiados en Materia Administrativa del Primer Circuito. 14 de junio de 2002. Unanimidad de cuatro votos. Ausente: Mariano Azuela Güitrón. Ponente: Sergio Salvador Aguirre Anguiano. Secretario: Eduardo Ferrer Mac Gregor Poisot.

Tesis de jurisprudencia 71/2002. Aprobada por la Segunda Sala de este Alto Tribunal, en sesión privada del veintiocho de junio de dos mil dos.

En mérito de lo expuesto, y toda vez que de acuerdo con el artículo 73 fracción XV de la Ley Reglamentaria de los Artículos 103 y 107 de la Constitución Federal opera la

excepción en comento, con independencia de que los actos reclamados sean o no, en sí mismos suspendibles, de conformidad con la propia Ley, es inconcuso que cualquier acto del conocimiento del multialudido tribunal local puede atacarse en amparo indirecto, con fundamento en la citada excepción al principio de definitividad.

4.1.4. La Verificación de la Existencia y Autenticidad del Acto Administrativo Previo a la Concesión de la Suspensión

El hecho de que en el juicio administrativo sea necesario verificar la existencia y autenticidad del acto administrativo previo a conceder la suspensión, atento a lo establecido por los numerales 58 y 59, primer párrafo, anteriormente transcritos, entraña un requisito que excede los previstos por el artículo 124 de la Ley que rige el juicio constitucional, habida cuenta que en este último ordenamiento la suspensión se concede con base en las manifestaciones del quejoso.

La suspensión del acto reclamado en el juicio de garantías es de dos tipos: de oficio y a petición de parte.[3] En el primer caso, el juez de amparo está obligado por la Ley a conceder la suspensión conforme a los supuestos previstos en el artículo 123 del cuerpo legal en cita; en el segundo, si se reúnen los requisitos establecidos en el referido artículo 124, el juez puede conceder la suspensión conforme a diversas normas y sujetándose a una tramitación sumaria. La suspensión de oficio se decreta de plano, es decir, no tiene trámite alguno; la suspensión a petición de parte se limita a un trámite en la vía incidental en el que a la solicitud de suspensión recae un auto de suspensión provisional que puede concederla o negarla, a un informe de la autoridad responsable y a las manifestaciones de las demás partes, a una dilación probatoria para acreditar la existencia del acto reclamado y el cumplimiento de los requisitos para conceder la suspensión, y a una fase de alegatos. El incidente respectivo debe concluir con una sentencia interlocutoria en que se determine si se concede o se niega la suspensión definitiva.

En contraste, en el juicio contencioso administrativo local debe verificarse la existencia del acto impugnado, antes de decidir si se concede la medida cautelar. No queda claro a que se refiere la Ley del Tribunal con el término *autenticidad*, esta última comprende

[3] Es importante resaltar que los requisitos a comparar con la legislación ordinaria se refieren a la suspensión a petición de parte, la cual tiene una tramitación por separado del expediente principal, en la vía incidental.

la calidad de auténtico, a su vez, *auténtico* significa: "*acreditado de cierto y positivo por los caracteres, requisitos o circunstancias que en ello concurren.*"[4]

Por ello, la verificación de la existencia y autenticidad del acto impugnado, previa a la concesión de la medida cautelar, supone la obtención de pruebas, por parte de la juzgadora, que acrediten la materialización del mismo, así como su certeza derivada de la reunión de los caracteres que le son propios, sin que se otorgue valor al dicho del actor en su demanda. Situación que hace evidente el exceso de tales requisitos, en relación con los establecidos en la Ley de Amparo para el otorgamiento de la suspensión a petición de parte, y consecuentemente, la posibilidad de ir al amparo sin necesidad de agotar el juicio administrativo, tratándose de la impugnación de actos de la competencia del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal.

Lo anterior se robustece con la lectura de la tesis que se vierte enseguida:

Novena Epoca
Instancia: SEXTO TRIBUNAL COLEGIADO EN MATERIA ADMINISTRATIVA DEL PRIMER CIRCUITO.
Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta
Tomo: XVI, Octubre de 2002
Tesis: I.6o.A.29 A
Página: 1393

JUICIO DE NULIDAD ANTE EL TRIBUNAL CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO DEL DISTRITO FEDERAL. NO ES NECESARIO AGOTARLO PREVIAMENTE A LA INTERPOSICIÓN DE LA DEMANDA DE AMPARO (TEXTO VIGENTE DE LOS ARTÍCULOS 58 Y 59 DE SU LEY, A PARTIR DEL DIECIOCHO DE AGOSTO DE DOS MIL). El principio de definitividad que rige el juicio de amparo implica que para acudir al juicio constitucional, el gobernado debe agotar previamente las instancias que pudieran modificar, revocar o anular el acto de autoridad que estime violenta su esfera de derechos, el que opera siempre y cuando el procedimiento de resolución de la controversia contenga la institución de la suspensión del acto reclamado y ello sin mayores requisitos que para este tipo de asuntos exige la Ley de Amparo en su artículo 124. Por lo que hace a lo dispuesto en los artículos 58 y 59 de la Ley del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal, dicho ordenamiento, en la tramitación del juicio de nulidad, exige mayores requisitos que los que impone la invocada ley, pues además de los dispuestos por ésta, se aprecia

[4] Real Academia Española, Diccionario de la Lengua Española. Tomo I, 22ª ed., Ed. Espasa Calpe, Madrid, 2001. P. 250.

que para otorgar la suspensión el presidente de la Sala verificará la existencia y autenticidad del acto reclamado (y en su caso deberá acudir a una consulta ciudadana). En virtud de lo anterior, se actualiza la excepción al principio de definitividad, pues cuando se trata del amparo, basta con que en la demanda se cumpla con el requisito que establece la fracción IV del artículo 116 de la Ley de Amparo, es decir, la protesta de decir verdad, para que se tenga por cierto el acto reclamado, para los efectos del otorgamiento de la medida cautelar, por tratarse de una institución de buena fe.

SEXTO TRIBUNAL COLEGIADO EN MATERIA ADMINISTRATIVA DEL PRIMER CIRCUITO.

Amparo en revisión 1534/2001. Ricardo Hernández Gaytán. 20 de septiembre de 2001. Unanimidad de votos. Ponente: Emma Margarita Guerrero Osio. Secretario: Ángel Zarazúa Martínez.

4.1.5. La Consulta Ciudadana como Requisito Previo a la Concesión de la Medida Cautelar

La Ley de Participación Ciudadana del Distrito Federal publicada en la Gaceta Oficial del propio Distrito, el 17 de mayo de 2004,[5] tiene por objeto, de conformidad con lo dispuesto en su artículo 1º, párrafo segundo, "*instituir y regular los mecanismos e instrumentos de participación y las figuras de representación ciudadana; a través de los cuales las y los habitantes pueden organizarse para relacionarse entre sí y con los distintos órganos de gobierno del Distrito Federal.*" (sic)

En el mismo orden de ideas, el artículo 2º fracción IV, de la Ley en comento, dispone:

Artículo 2. Son instrumentos de Participación Ciudadana:

IV. Consulta Ciudadana;

Asimismo, el Título Tercero denominado "*De los Instrumentos de la Participación Ciudadana*", Capítulo Cuarto "*De la Consulta Ciudadana*", del referido ordenamiento, en sus numerales 42 a 45, define la consulta ciudadana y establece las hipótesis de su procedencia, así como el procedimiento a seguir para la celebración de la consulta. Para una mejor

[5] Vigente a partir del 18 de mayo de 2004.

comprensión, consideramos oportuno transcribir tales preceptos:

Artículo 42. Es el instrumento a través del cual el Jefe de Gobierno, las instancias de la Administración Pública del Distrito Federal, la Asamblea Legislativa, la Asamblea Ciudadana y/o el Comité Ciudadano, por sí o en colaboración, someten a consideración de la ciudadanía por medio de preguntas directas, foros, o cualquier otro instrumento de consulta, cualquier tema que tenga impacto trascendental en los distintos ámbitos temáticos y territoriales en el Distrito Federal.

Artículo 43. La consulta ciudadana podrá ser dirigida a:

I. Las y los habitantes del Distrito Federal;

II. Las y los habitantes de una o varias demarcaciones territoriales;

III. Las y los habitantes de una o varias Unidades Territoriales;

IV. Las y los habitantes en cualquiera de los ámbitos territoriales antes mencionados, organizados por su actividad económica, profesional, u otra razón (sectores sindical, cooperativista, ejidal, comunal, agrario, agrícola, productivo, industrial, comercial, prestación de servicios, etc.);

V. Asambleas Ciudadanas, Comités Ciudadanos de una o varias Unidades o Demarcaciones Territoriales y al Consejo Ciudadano.

Artículo 44. La consulta ciudadana podrá ser convocada por el Jefe de Gobierno, la Asamblea Legislativa, el Jefe Delegacional de la Demarcación correspondiente, la Asamblea Ciudadana y/o el Comité Ciudadano, así como cualquier combinación de los anteriores.

Artículo 45. Los resultados de la Consulta Ciudadana serán elementos de juicio para el ejercicio de las funciones de la autoridad convocante.

En este caso, la convocatoria deberá expedirse por lo menos 7 días naturales antes de la fecha de su realización y colocarse en los lugares de mayor afluencia de habitantes. Estableciendo lugar, fecha y modo de realización de la misma.

Los resultados de la Consulta Ciudadana se difundirán en el ámbito en que haya sido realizada, en un plazo no mayor de treinta días naturales contados a partir de su celebración.
La autoridad convocante deberá informar, a más tardar noventa días luego de publicados sus resultados, acerca del modo en que el ejercicio de sus funciones fue afectado por los resultados de la misma. Lo anterior podrá hacerse por medio de la Gaceta Oficial del Distrito Federal, los diarios de mayor circulación de la Ciudad, los medios masivos de comunicación, los medios electrónicos oficiales de la autoridad convocante, u otros mecanismos.

En el caso de que el ejercicio de las funciones de la autoridad no corresponda a la opinión expresada por los participantes en ella, la autoridad deberá expresar con claridad la motivación y fundamentación de sus decisiones.

Sin entrar al fondo en el tema del interés que asistiera a los ciudadanos que participaren en la consulta, el que debería ser cuando menos equiparable al del actor en el juicio contencioso, el hecho de que deba realizarse esa consulta entraña un requisito excesivo para conceder la suspensión, baste con calcular el plazo para que se cuente con el resultado de dicha consulta, dentro del cual el acto pudo ejecutarse en contra del particular de manera irreparable.

Así, la suspensión del acto impugnado en el juicio de nulidad, ante el Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal, de conformidad con los requisitos establecidos en los numerales 58 y 59 de la Ley que lo rige, será acordada por el Magistrado Presidente de la Sala a que corresponda conocer del asunto, previa solicitud que le remita el Magistrado Instructor, a quien a su vez le fue elevada dicha solicitud por la parte actora, debiendo acreditarse la existencia y autenticidad del acto, aunado a la realización de una consulta pública entre los vecinos a quienes afecte de algún modo la suspensión, consulta que deberá celebrarse conforme a lo dispuesto por el Título Tercero, Capítulo Cuarto, de la Ley de Participación Ciudadana del Distrito Federal, en lo que corresponda.

No queda claro el mecanismo para conocer a los vecinos afectados por la suspensión, tampoco si la afectación debe suponerse como consecuencia de las manifestaciones de la parte actora, o si oficiosamente la Sala del conocimiento debe mandar emplazar a todo aquel que considere como tercero perjudicado, ya que en todo caso los vecinos afectados deben acreditar un interés legítimo que les permita intervenir en el juicio, interés que en algunos casos se hace derivar de la propia Ley del Tribunal, como en el caso del artículo 33 fracción III, párrafo segundo, en el que categóricamente se indica que en los juicios de nulidad que versen sobre la materia de uso de suelo, utilización de la vía pública y giro mercantil, los Comités Vecinales[6] tendrán invariablemente el carácter de terceros perjudicados, por lo que deberán ser

[6] La figura en cita no existe como tal en la Ley de Participación Ciudadana del Distrito Federal vigente.

notificados dentro de las veinticuatro horas siguientes a la presentación del escrito inicial de que se trate, respecto a la Colonia, Barrio, Pueblo o unidad Habitacional que corresponda, a fin de que interpongan los medios de prueba y de defensa que procedan.

Aunado a lo anterior y de acuerdo con el procedimiento de consulta ciudadana, ésta podrá ser convocada por el Jefe de Gobierno, la Asamblea Legislativa, el Jefe Delegacional de la Demarcación correspondiente, la Asamblea Ciudadana y/o el Comité Ciudadano, así como cualquier combinación de ellos, y sus resultados serán tomados en consideración para el ejercicio de las facultades de la autoridad convocante, dado lo cual, si el aludido Tribunal no figura expresamente entre las autoridades convocantes, es inconcuso que no podría normar el ejercicio de sus facultades considerando el resultado de la consulta, habida cuenta que tampoco los artículos que regulan la suspensión del acto impugnado lo prevén. En consecuencia, es notorio que en el caso también se requiere la intervención de otra autoridad –además del Magistrado Instructor y del Presidente de la Sala, lo que por sí solo excede los requisitos del artículo 124 de la Ley de Amparo–, en algunos casos, de índole administrativa –Jefe de Gobierno y Jefe Delegacional, quienes conforme al artículo 33, fracción II, incisos A) y B), tienen el carácter de autoridades demandadas–, cuya imparcialidad estaría desde luego en duda, pues participaría en un ejercicio determinante para la concesión de una medida cautelar, en favor de un administrado que ha impugnado un acto de autoridad administrativa, cuyo interés primario en el caso, es la negativa de la suspensión. En otras palabras, en el ejemplo citado, conforme a las normas de la consulta pública, se encomendaría a una de las partes, precisamente con interés contrario al demandante, la realización de un acto determinante para decidir si a dicho demandante se le concede o no la medida cautelar solicitada.

En el mismo orden de ideas, a la consulta ciudadana debe preceder una convocatoria, la cual deberá expedirse por lo menos siete días naturales antes de la fecha de su realización y colocarse en los lugares de mayor afluencia de habitantes, precisando asimismo el lugar, fecha y modo de realización de la misma, sus resultados se difundirán en el ámbito en que haya sido realizada, en un plazo no mayor de treinta días naturales contados a partir de su celebración.

De donde se desprende que el plazo mínimo para que el Magistrado Presidente de la Sala decida acerca del otorgamiento de la suspensión, es de once días, a partir de la solicitud, sin contar el de la notificación a las autoridades demandadas –la cual debe ser inmediata–, integrados de la siguiente manera:

a. Un día para que el Magistrado Presidente de la Sala inste a una de las autoridades que la ley faculta para convocar a la consulta ciudadana.
b. Siete días naturales que preceden a la realización de la consulta.
c. Un día en que se celebra la consulta.
d. Un día más para que la autoridad convocante dé a conocer los resultados (en el peor de los casos pueden ser treinta).
e. Un día después de la consulta para que el Magistrado Presidente se pronuncie respecto de la suspensión, de conformidad con lo dispuesto por el artículo 59 párrafo primero de la Ley del Tribunal (considerando que se respeten los términos legales).

Así, resulta evidente que después de todos los avatares exigidos por la Ley del Tribunal para conceder la suspensión de la ejecución del acto enjuiciado, suponiendo que se obtuviera un auto que concediera la suspensión, lo más probable es que para ese entonces el acto autoritario ya hubiera sido ejecutado, en algunos casos de modo que sería difícil, cuando no imposible la reparación del perjuicio sufrido por el gobernado, lo que de suyo justifica la posibilidad de acudir al juicio de amparo indirecto contra actos impugnables ante el Tribunal de referencia, sin necesidad de agotar el juicio contencioso administrativo.

Creemos que la tesis transcrita en el punto anterior es nuevamente aplicable al caso, a cuya referencia nos remitimos, en obvio de repeticiones infructuosas. Por lo demás, pensamos que la motivación de la reforma a los artículos 58 y 59 de la referida Ley del Tribunal,[7] publicada en la Gaceta Oficial del Distrito Federal el día 17 de agosto de 2000, ha obedecido a motivaciones de carácter político (populista) en mérito de las cuales se ha pretendido legitimar el actuar autoritario, aun de orden jurisdiccional, conforme a la opinión de las "mayorías", en

[7] El texto previo a esta reforma no exigía mayores requisitos de los previstos en la Ley de Amparo.

lugar privilegiar el carácter independiente de los juzgadores, quienes deben aplicar la norma al caso concreto, según sus conocimientos y su capacidad interpretativa, sin importar que a muchos no agrade su determinación. Por desgracia, esa actitud ha caracterizado al Gobierno del Distrito Federal desde 2000 a la fecha.

4.1.6. La Negativa del Otorgamiento de la Suspensión cuando Quedare sin Materia el Juicio

La institución de la suspensión del acto reclamado en el juicio de garantías, así como la suspensión de la ejecución del acto impugnado en el juicio administrativo, obedece justamente a la finalidad de preservar la materia del juicio, hasta en tanto se pronuncie una sentencia de fondo.

En otros términos, v. gr: si en un juicio constitucional se reclama una orden de arresto, por treinta y seis horas, dictada por autoridad administrativa en contra de un particular, el fondo del asunto versará acerca de la constitucionalidad de la orden, empero, es innegable que el proceso de amparo tardará más de treinta y seis horas en resolverse, razón por la cual, debe decretarse de plano la suspensión del acto reclamado, hasta en tanto se resuelva el fondo del asunto, habida cuenta que si éste se ejecuta, haría imposible la restitución del gobernado en el goce de la garantía, en caso de que obtuviera un fallo protector.

Idéntica razón de ser tiene la suspensión del acto en el juicio de nulidad. Tras exponer la motivación teleológica de las medidas cautelares, creemos que el único riesgo de que el juicio administrativo quede sin materia es justamente la negativa a otorgar la suspensión, porque no hallamos hipótesis alguna en la que por otorgar dicha suspensión quede el juicio sin materia, porque la sentencia de fondo en todo caso deberá declarar la validez de un acto administrativo o en su caso la nulidad del mismo, motivo por el cual el otorgamiento de la suspensión no incide en la validez o nulidad de dicho acto.

Ahora bien, tratándose de asuntos en los que el Tribunal administrativo local actúe con plena jurisdicción, la suspensión no tiene efectos restitutorios, salvo el caso que la propia Ley establece –artículo 59 párrafo cuarto–, por lo que si se otorga la suspensión no corre riesgo la materia del juicio, habida cuenta que si se ha negado un derecho, éste permanecerá así, y si se ha calculado mal una devolución, la misma puede ajustarse en la sentencia definitiva. Salvo el

caso de los actos negativos, los cuales por su naturaleza no son susceptibles de suspensión.

4.2. CAUSAS QUE ORIGINAN EL INCUMPLIMIENTO AL MANDATO DEL ARTÍCULO 17 DE LA CONSTITUCIÓN GENERAL DE LA REPÚBLICA

4.2.1. Falta de Acceso a la Justicia Administrativa

Como consecuencia del intrincado cúmulo de relaciones existentes entre el Estado y los gobernados, el derecho administrativo, en la actualidad, se erige como una de las ramas de la ciencia jurídica con mayor demanda de estudiosos, ya por el geométrico crecimiento de la población, ya por la complejidad que encierra el inconmensurable volumen de relaciones reguladas por sus disposiciones.

En tal virtud, es innegable que dentro de los avatares que nos depara la cotidianeidad hallamos un gran número de situaciones típicas de los ordenamientos administrativos, máxime si consideramos que, a lo largo de toda nuestra existencia somos partícipes de actos administrativos, es decir, nuestra relación con los órganos de la administración aumenta, a la par que lo hace nuestra participación en calidad de ciudadanos, puesto que las conductas que desplegamos en cuanto entes sociales nos ubican dentro de las hipótesis previstas por las leyes administrativas.

Por otra parte, considerando que la totalidad de las autoridades, incluyendo desde luego a las administrativas, deben ceñirse en su actuación a los principios y garantías constitucionales, de conformidad con lo dispuesto por los artículos catorce y dieciséis de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, resulta evidente que para dar debido cumplimento a lo ordenado por la Ley Suprema, se torna imprescindible la existencia de mecanismos idóneos para que los gobernados se encuentren en aptitud de ejercitar ante las autoridades los derechos de que son titulares, de tal suerte que, en caso de que algún individuo se vea afectado por un acto conculcatorio de sus prerrogativas, pueda ocurrir en demanda de justicia ante los tribunales, atento a lo establecido por el artículo diecisiete de la Ley Fundamental, con objeto de que su derecho subsista por encima de dicho acto, como principio básico del derecho en general.

Con base en lo hasta aquí expuesto, es posible aseverar que en México muy pocos pueden acceder a la justicia, mucho menos a la verdadera justicia administrativa, en primer término, porque los planes y programas de estudio en las instituciones de educación superior, en cuyas aulas se imparte la carrera de derecho, no han sido dirigidos a fomentar el interés de los estudiantes hacia la materia administrativa; y, en segundo, porque la práctica legal del derecho administrativo exige la especialización del abogado, por lo que no es común hallar auténticos administrativistas.

Los postulantes que han desarrollado la especialización que les permite defender a los gobernados con éxito contra actos administrativos y fiscales –bien sea en la vía ordinaria o en la constitucional–, cobran altos honorarios por su trabajo, los cuales se encuentran, por mucho, lejos del alcance de la mayoría de los gobernados. La complicación expuesta ha tratado de resolverse por medio de los defensores públicos adscritos al Poder Judicial de la Federación, así como a distintos tribunales locales –como el administrativo del Distrito Federal–, empero, por su número, tales defensores han sido insuficientes para cumplir, siquiera en números aceptables la tarea encomendada, de donde consideramos que el conflicto subsiste.[8]

Lo que de suyo trastoca el contenido del artículo 17 de la Constitución Federal, porque es responsabilidad del Estado procurar el acceso a la justicia, con independencia de las condiciones de hecho o características específicas de los justiciables –como la pobreza, instrucción profesional, sexo, etc.–. En otras palabras, el principio normativo que anima la aludida disposición constitucional es el de igualdad en los derechos fundamentales, así como el de existencia de un sistema de garantías capaz de asegurar su efectividad, es decir, en teoría, conforme a la garantía de acceso a la justicia se asegura la igualdad en la diferencia, o sea, sin importar las diferencias, permite su libre afirmación y desarrollo, sin abandonarlas al juego de la ley del más fuerte, sino haciéndolas objeto de los derechos fundamentales.[9]

Ahora bien, esa problemática no es desconocida para los órganos de la administración, más bien es utilizada para fines alejados de la Ética, v. gr: la política tributaria en México,

[8] Vid. Infra. Anexo 1. PP. 162 y 163.
[9] Ferrajoli, Luigi. Derechos y Garantías. La Ley del Más Débil. 4ª ed., Ed. Trotta, Madrid, 2004. PP. 73 a 77.

sobre todo en la actualidad, ocasiona múltiples carencias en los servicios públicos y en general en el desempeño de la administración pública. No puede negarse la ineptitud mostrada por las autoridades hacendarias para aumentar el padrón de contribuyentes, mucho menos para lograr el cobro eficiente de los impuestos que causan los "cautivos", por lo que el índice de tributos devueltos por el erario a los particulares, derivado de los juicios en los que el Estado ha sido derrotado, va en aumento, motivo por el cual dicho ente público sólo atina a proponer la creación de nuevos impuestos, pero sin el cuidado y responsabilidad que ello requiere, e incluso, en ocasiones, lo hace a sabiendas de la inconstitucionalidad de las leyes impositivas, apostando a que sólo un pequeño porcentaje de particulares tendrá posibilidad de impugnarlas.

La materia fiscal sobresale, dentro del ámbito administrativo, porque la administración le otorga preeminencia y un mayor número de recursos –humanos, financieros y materiales–, respecto de otras áreas que la componen, habida cuenta que por su conducto el Estado –en el ámbito local o en el federal– se allega el dinero para su operatividad, el cual en teoría, debería ser devuelto a los contribuyentes vía servicios públicos, mas no únicamente se lo allega, sino que una vez en su poder lo protege contra posibles menoscabos derivados de múltiples incidencias legales.

En ese tenor, la administración pública enfrenta dos grandes responsabilidades: la primera de ellas referida a la legalidad de las contribuciones y a la juridicidad de su cobro; la segunda, atinente a un adecuado manejo de la hacienda pública, en beneficio de la colectividad.

En resumen, si el Estado no ha sido capaz de establecer los mecanismos a través de los cuales los gobernados se hallen en posibilidad de acceder a la justicia administrativa, ni de brindar las condiciones necesarias para que los órganos encargados de su impartición en realidad acerquen dicha justicia al administrado, rebasando cualquier motivación de orden político, personal o formalista, no puede negarse que la justicia administrativa no está al alcance de todos, toda vez que se requiere de especialistas –con los que generalmente no cuenta el Estado, *a fortiori* por cuanto hace al Distrito Federal, baste señalar los raquíticos sueldos que devengan sus funcionarios–, los cuales, a menudo, no prestan sus servicios a quien carece de los medios económicos para cubrir sus altos honorarios, lo que nos lleva a

concluir que, en el caso mexicano, el acceso a la justicia administrativa se encuentra restringido, entre otras, por cuestiones de carácter económico.

4.2.2. Rezago en la Impartición de Justicia Administrativa

Desde un enfoque garantista, el respeto de los derechos fundamentales, que en el caso mexicano se encuentran reconocidos en la Carta Magna –y en algunos ordenamientos secundarios–, constituye la razón de ser de la existencia del Estado, considerado como la institución de gobierno portadora de la soberanía de la Nación creada para salvaguardar esa potestad, al igual que los otros derechos de sus integrantes.

En esa tesitura, si la creación del Estado como ente de poder público obedece, entre otros fines, a la necesidad de protección de los derechos de que gozan los gobernados, deviene ilógico que el mismo Estado, en ejercicio de sus atribuciones, atente contra esos derechos, ya en la confección de las leyes, ya en su ejecución. Por ello, para combatir las ilegalidades en que incurren diversas autoridades –incluidas las administrativas–, se han instaurado en las propias leyes distintos medios de defensa que los administrados pueden hacer valer en contra de los actos autoritarios irregulares, sin embargo, al encontrarse los derechos públicos subjetivos por encima de cualquier disposición ordinaria que pretenda violentarlos, el ejercicio de la administración se torna lento y tortuoso, toda vez que dicho ejercicio las más veces resulta irregular, cuando se somete a la decisión de las instancias revisoras, hecho que lentifica la consecución de los fines del Estado, en materia administrativa.

Si bien la existencia de una legislación adecuada facilita el ejercicio de las atribuciones conferidas a las autoridades dependientes del Poder Ejecutivo, no debemos perder de vista que la expeditez de facultades puede a la par vulnerar los derechos de los gobernados, por tal motivo nuestra preocupación surge en el sentido de dotar a las autoridades administrativas de las facultades y atribuciones necesarias para cumplir la misión que tienen encomendada, sin que ello implique la inobservancia de los derechos primarios, y viceversa, que el respeto de éstos no ocasione el deterioro de los servicios públicos proporcionados por el Estado.

La justicia administrativa en nuestro país ha dejado de servir con eficacia a sus más altos

fines. La institución, no hace mucho, de la afirmativa y negativa fictas, como ficciones jurídicas derivadas del silencio de la administración, dan cuenta del retraso insostenible por parte de las autoridades administrativas en la resolución de las instancias o solicitudes de los gobernados.

Así pues, creemos que el entorno mundial exige al Estado mexicano colocarse al nivel de los países que han eliminado las barreras ideológicas, técnicas, formales y tecnológicas para erigirse en estados constitucionales, económicamente fuertes y socialmente estables.

Pensamos que el rezago en la impartición de la justicia administrativa origina desconfianza e inseguridad económicas. Es producto de la práctica de políticas recaudatorias estatales, alejadas de la legalidad, cuyos resultados son contrarios a los intereses de la hacienda pública, en virtud de que generan gastos irrecuperables e inútiles, en lugar de optimizar la aplicación de los recursos disponibles.

En ese sentido, creemos que las instancias encargadas de la resolución de las controversias administrativas –legales y constitucionales– se han visto rebasadas con mucho, por el cúmulo de asuntos sometidos a su consideración –sin que soslayemos que un gran número de personas no tiene acceso a una defensa administrativa–, de manera que al no existir alternativas para la resolución pronta y expedita de los conflictos entre el Estado y los gobernados, ni presupuesto de egresos que soporte tal carga, las instancias de conocimiento optan por el rigor de las normas, así como por el formalismo de los procedimientos, con la finalidad de rehuir la resolución de fondo y dictar en su lugar una diversa en donde se declare la improcedencia de la acción intentada, o bien alguna otra en donde se decrete el sobreseimiento, resoluciones éstas que para fines prácticos tienen consecuencias similares.

Es bien sabido que la herramienta de aseguramiento –garantía constitucional– para la observancia de los derechos primarios la constituye el juicio de amparo, habida cuenta que éste proporciona la protección contra los actos de autoridad que violan los principios fundamentales contenidos en la Carta Magna, por lo cual dicho juicio es considerado un medio de control de la constitucionalidad, surtiéndose la competencia en favor de la Justicia de la Unión para conocer y resolver acerca de tales actos, de conformidad con lo que establecen los

artículos 103 y 107 de la Constitución Federal.

No obstante lo señalado en párrafos precedentes, consideramos que el Poder Judicial de la Federación difícilmente puede tolerar las ciclópeas cargas de trabajo que sus tribunales soportan en la actualidad, las cuales, dicho sea de paso, tienden a aumentar día con día.[10]

Por ello se reputa necesaria la depuración de los asuntos de su competencia, dentro de las instancias de conocimiento previo. Para tal efecto deben actuar, entre otros, los órganos de la Administración Pública Federal, dentro de sus respectivas competencias, ya que de esa manera los gobernados, al encontrar posibilidad de defensa en las legislaciones que regulan los actos de su interés, así como en las autoridades administrativas ante quienes se substancie la revisión de los actos impugnados, a fin de combatir las ilegalidades cometidas en la tramitación de los procedimientos administrativos, no tendrían necesidad de acudir en forma tan reiterada al juicio de garantías. Con esto no queremos decir que los entes de la administración deban conocer de violaciones a los derechos fundamentales, por el contrario, la competencia de los órganos de control de la constitucionalidad debe quedar intocada, tal como lo estableció el Constituyente de 1917, lo único que pretendemos es encontrar la observancia implícita de esos derechos en la legislación administrativa, así como en la materialización de los actos que en su virtud sean emitidos, por las dependencias encargadas de su aplicación.

En mérito de lo expuesto, resulta imprescindible que las normas administrativas, sustantivas y procesales; así como los entes encargados de su ejecución, se apeguen a los principios constitucionales, en virtud de que las autoridades dependientes del Poder Ejecutivo, al igual que las pertenecientes a los otros poderes que constituyen el Estado, deben actuar en ejercicio de las facultades, que específicamente les confieren las disposiciones de orden público en forma de decretos, leyes o reglamentos, dentro de las cuales habrán de desplegar su actuación, so pena de nulidad.

Por otra parte, los tribunales administrativos, y citemos como ejemplo al Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, (antes Tribunal Fiscal de la Federación) desde su

[10] Vid. Infra. Anexo 2. P. 164.

reciente cambio de denominación (2001) y aumento de competencia, cuenta con una infraestructura absolutamente insuficiente para resolver en forma expedita los asuntos sometidos a su jurisdicción.[11]

Lo mismo ocurre tratándose del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal, en virtud de que, aun cuando es preponderantemente un tribunal de anulación, sus procesos resultan prolongados y tortuosos, en perjuicio de la expeditez con que debe administrarse la justicia.

Es pertinente mencionar que para la elaboración de esta investigación se ha solicitado información a diversas dependencias integrantes de la Administración Pública del Distrito Federal, no obstante, éstas se han negado a proporcionarla, por razones que al día de hoy nos son desconocidas. Empero, dado que durante un tiempo fungimos como servidores públicos adscritos a la Procuraduría Fiscal del Distrito Federal –hasta julio de 2004–, conocemos de primera mano los plazos que transcurren, previo a la impartición de justicia administrativa en el ámbito mencionado, por lo que la falta de transparencia del gobierno local no ha impedido que arribemos a diversas conclusiones, derivadas de nuestra experiencia dentro de éste.

Por cuanto hace a los órganos jurisdiccionales administrativos, en nuestra opinión, reflejan un grave problema para los administrados. Si un tribunal administrativo pertenece al Poder Ejecutivo –consideramos que no se le puede ubicar en otra parte– pero sus resoluciones gozan de autonomía, debería existir una oficina de enlace entre las autoridades de dicho Poder y el aludido tribunal, en virtud de que el cumplimiento de las resoluciones jurisdiccionales, cuando se ejercen funciones de mera anulación, queda a cargo de la autoridad administrativa, dado que esta última decidirá si actúa o no; empero, cuando se realizan funciones de plena jurisdicción, en la mayoría de los casos, las resoluciones dictadas por el tribunal administrativo, deben hacerse respetar por medio del juicio constitucional, ante la contumacia que muestran las autoridades administrativas.

[11] Como ejemplo podemos citar el juicio de nulidad con número de expediente: 8276/03-17-02-4, del índice de la Segunda Sala Regional Metropolitana del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, donde la demanda fue presentada el día 22 de abril de 2003, y cuya sentencia definitiva se dictó el día 15 de noviembre de 2004.

Por los motivos expresados, creemos que la actuación de las autoridades administrativas y jurisdiccionales no compagina en modo alguno, y representa un atraso en la administración de justicia, por supuesto, en perjuicio del gobernado.

No creemos que una instancia jurisdiccional, para resolver una controversia, deba emplear más de un año –cuando menos–, porque como hemos dicho, la defensa administrativa agota a quien la sostiene, de donde podemos inferir que no estamos ante una verdadera justicia, sino ante algo que pretende serlo, aún sin lograrlo, pues mientras más tarde en pronunciarse la decisión de los tribunales, mayor será el perjuicio causado en los intereses del administrado, aun en el caso de obtener resolución favorable, debiendo recordar que en esta materia, por disposición expresa del artículo 6º de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo –publicada en el Diario Oficial de la Federación el día 1º de diciembre de 2005, en vigor a partir del 1º de enero de 2006–, cada parte es responsable de los gastos que origine el proceso, salvo cuando el actor controvierta una resolución con propósitos notoriamente dilatorios, caso en el que habrá lugar a condenarlo en costas a favor de la autoridad demandada, o bien, en determinados supuestos, cuando la unidad administrativa adscrita a la autoridad demandada de dicho órgano cometa falta grave al dictar la resolución impugnada, y no se allane al contestar la demanda en el concepto de impugnación de que se trata, hipótesis en que la autoridad demandada deberá indemnizar al particular afectado por el importe de los daños y perjuicios causados,[12] por lo que frecuentemente los gastos de la defensa rebasan la suerte principal del negocio.

En nuestra experiencia, el agotamiento de las instancias previas –recurso administrativo, juicio de nulidad y apelación contra la sentencia que en este último se dicte, en el caso del Distrito Federal– ha originado el incumplimiento a lo ordenado por el artículo 17 de la Constitución Federal, habida cuenta que, cuando se observa el principio de definitividad, rector del juicio de amparo, para que un particular obtenga sentencia ejecutoria, deben transcurrir cuando menos tres años –en ocasiones hasta diez años–, sin contar el tiempo necesario para el cumplimiento de la ejecutoria.

[12] El artículo 201 del Código Fiscal de la Federación establecía que cada parte, sin excepción, asumía la responsabilidad de sus costas.

A continuación se realiza un planteamiento comparativo entre procesos locales y federales, donde se observan los términos para obtener resoluciones definitivas en cada una de las instancias:

CUADRO 1

DISTRITO FEDERAL	
Medio de Defensa	Plazo para Obtener Resolución
Recurso de Inconformidad (artículo 108 de la Ley de Procedimiento Administrativo del Distrito Federal).	Cuatro Meses[13]
Recurso de Revocación (artículo 690 del Código Financiero del Distrito Federal).	Cuatro Meses
Juicio de Nulidad (artículo 23 de la Ley del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal).	Doce Meses
Recurso de Reclamación (artículos 20 fracciones II y IV, y 84 a 86 de la Ley del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal).	Dos Meses
Recurso de Apelación (artículos 20 fracción II, y 87 de la Ley del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal).	Tres Meses
Amparo Directo (artículo 158 de la Ley de Amparo).	Seis Meses
Revisión Administrativa o Fiscal (artículo 88 de la Ley del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal).	Seis Meses

CUADRO 2

ÁMBITO FEDERAL	
Medio de Defensa	Plazo para Obtener Resolución
Recurso de Revisión (artículo 83 de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo).	Seis Meses
Recurso de Revocación (artículo 116 del Código Fiscal de la Federación).	Cuatro Meses
Juicio de Nulidad (artículo 2º de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo).	Quince Meses
Recurso de Reclamación (artículo 59 de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo).	Seis Meses[14]
Amparo Directo (artículo 158 de la Ley de Amparo)	Seis Meses
Revisión Administrativa o Fiscal (artículo 63 de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo).	Seis Meses

El anterior pretende ser un esquema básico de la concatenación entre diversos

[13] Acorde con la Ley que lo rige, este recurso debería resolverse en un mes.

[14] Conforme al ordenamiento citado, la tramitación del recurso de reclamación no debería tomar más de un mes. No obstante, aun cuando los artículos 242 y 243 del Código Fiscal de la Federación, vigente hasta el 31 de diciembre de 2005, establecían un procedimiento igualmente breve, el plazo promedio en que se resolvía dicho recurso era de seis meses.

procedimientos de orden administrativo –a nivel local (Distrito Federal) y federal–, mediante modelos de impugnación que hayan avanzado sin interrupción, es decir, casos en los cuales ninguna incidencia arribó al proceso y cuyas resoluciones se dictan en los plazos máximos previstos en las leyes[15] –tal como lo ordena el artículo 17 de la Constitución Federal–.

Bajo esa consideración, una defensa administrativa en el ámbito federal, en donde la resolución favorable al particular provenga de una sentencia de amparo directo, de la recaída a un recurso de revisión ante un tribunal colegiado de circuito, o de ambas, debe durar entre treinta y nueve, y cuarenta tres meses (más de tres años); asimismo, tratándose del Distrito Federal, la defensa en estudio debería extenderse durante aproximadamente treinta meses (dos años y medio).

Conviene precisar que la mayoría de los juicios no tienen una *sustanciación perfecta*, por el contrario, son múltiples las incidencias dentro de ella. A continuación señalamos algunas que retardan aún más los procesos y procedimientos en materia administrativa:

a. Incidente de Nulidad de Notificaciones.
b. Incidente de Reposición de Autos.
c. Incidente de Falsedad de Documento.

Los anteriores son ejemplos de incidentes –cuestiones dentro del juicio que obedecen a una cuestión accesoria del negocio principal– de previo y especial pronunciamiento,[16] es decir, por su naturaleza no permiten la continuación del proceso hasta en tanto se resuelvan, motivo por el cual, al suspender el procedimiento en lo principal, generan un retraso respecto del tiempo estimado de resolución del fondo del asunto.

[15] Aún existen cuerpos normativos que no establecen un plazo específico máximo para que la autoridad sustanciadora resuelva el recurso, v. gr: Ley Federal de Procedimiento Administrativo.

[16] Regulados por los artículos 29 de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo; y 78 y 88 del Código de Procedimientos Civiles para el Distrito Federal, (en materia administrativa) este último aplicado de manera supletoria de conformidad con lo establecido en el diverso 25 de la Ley del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal (no pasa desapercibido que el numeral citado en último lugar refiere también como ordenamiento supletorio, en materia fiscal, al Código Fiscal de la Federación, único ordenamiento entre los ahí nombrados que prevé un juicio administrativo, no obstante, los artículos 217 y 228 Bis, relativos a los incidentes de previo y especial pronunciamiento fueron derogados en términos del Artículo Segundo Transitorio de ley adjetiva federal citada en primer término).

Asimismo, las sentencias interlocutorias recaídas a dichos incidentes, por tratarse, generalmente de actos dentro de juicio cuya ejecución es irreparable –porque la sentencia que llegare a dictarse en el fondo del asunto ya no se ocuparía de lo resuelto en ellos–, admite en su contra el juicio de amparo indirecto, con la correspondiente suspensión del acto reclamado, tramitada en la vía incidental, la cual a su vez admite diversos recursos, previstos en la Ley de Amparo, aunado a que la sentencia pronunciada en la audiencia constitucional, es también recurrible.

Dado lo cual, si dentro de un juicio administrativo se presentase un incidente de previo y especial pronunciamiento, y éste fuera litigado por las partes hasta las instancias referidas, el retraso en la tramitación normal del proceso administrativo sería de entre doce y dieciocho meses.

También las resoluciones ilegales –que no sean de fondo, pues ya fueron consideradas en los cuadros 1 y 2– traen como consecuencia el retraso en la administración de justicia, debido a su necesaria impugnación, por lo que dentro del trámite correspondiente al medio de defensa intentado, en muchas ocasiones resulta necesario hacer valer otros medios de defensa, v. gr: en la tramitación del juicio de nulidad ante el Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal –medio ordinario de impugnación contra actos de autoridades de la Administración Pública del aludido Distrito–, es posible atacar las determinaciones de la Sala respectiva por medio del recurso de reclamación, o bien mediante el de apelación –estos últimos constituyen también medios de defensa en materia administrativa, dentro de un proceso del mismo orden– los cuales cuentan con sus propias reglas y términos de sustanciación, los que necesariamente deben transcurrir para arribar a una resolución de fondo.

Ahora bien, tratándose de sentencias definitivas, se ha creado una figura denominada *excitativa de justicia*[17] –de la cual conoce el Magistrado Presidente del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa–, misma que encuentra fundamento en los artículos 55 y 56 de

[17] Aun cuando se halla prevista en el artículo 20 fracción V, de la Ley del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal, consideramos que la figura en estudio no opera en el Distrito Federal, porque en todo el cuerpo de la aludida Ley no se establece procedimiento alguno al respecto.

la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo, los cuales establecen el procedimiento a seguir para el caso en que el Magistrado Ponente adscrito a la Sala Regional o a una Sección de la Sala Superior, a quien corresponda conocer de determinado asunto, no elabore el proyecto de sentencia, o bien, aun habiendo proyecto, aquéllas no pronuncien la sentencia definitiva en los términos estatuidos por el numeral 49 del cuerpo legal en estudio, en el primer caso, dentro de los cuarenta y cinco días siguientes a aquel en que se dicte el acuerdo de cierre de instrucción en el juicio; en el segundo, dentro de los sesenta días siguientes a aquel en que se dicte dicho acuerdo.

La existencia de la excitativa de justicia permite, una vez concluido el procedimiento, exigir del órgano jurisdiccional el pronunciamiento del fallo de fondo, no obstante, resulta claro que la aludida exigencia deviene exclusivamente del auto de cierre de instrucción, empero, los plazos prolongados en la impartición de justicia administrativa se verifican en la sustanciación del juicio, y sólo de manera secundaria, en el término para dictar la resolución. No omitimos indicar, desde una visión subjetiva, que la tramitación del aludido procedimiento podría acarrear el dictado de una resolución desfavorable para quien la promovió –sin lugar a dudas, el administrado–.

Por otra parte, la falta de pronunciamiento de las autoridades administrativas, respecto de las instancias formuladas por los administrados –en el caso, la interposición de un recurso administrativo–, impide que éstos puedan hacer cumplir la ley en su beneficio, o que constriñan a otro a cumplir con algún compromiso contraído válidamente. Es decir, el silencio de la administración se presenta cuando la autoridad administrativa ante quien se formuló la instancia, se abstiene de dictar el acuerdo respectivo, o bien, habiéndolo dictado, omite notificarlo legalmente al interesado.

Por ello, ante el silencio administrativo, la legislación prevé la generación de ficciones jurídicas, ya sea en sentido positivo o negativo. Estas ficciones hacen las veces de acto administrativo, como si la autoridad resolviera el planteamiento del particular, evitando que dicho silencio le perjudique de manera indefinida.

La abstención de la autoridad administrativa da origen a una resolución ficta, como alternativa de la resolución expresa. Esto es, según la hipótesis del ordenamiento legal regulador de la actuación de la autoridad omisa, puede configurarse una afirmativa ficta,[18] o bien una negativa ficta.

La negativa ficta surte los efectos de una negativa expresa respecto de las pretensiones del administrado, es decir, si aquélla deriva de la falta de pronunciamiento, por parte del ente administrativo, respecto de un recurso administrativo interpuesto en contra de un acto autoritario, en virtud de dicha negativa debe entenderse confirmado el acto impugnado.

Así, el avance normal de una defensa administrativa casi nunca transcurre sin accidentes, por el contrario, lo más probable es que se verifiquen una o varias de las incidencias precitadas, todo ello en detrimento de los intereses del particular, quien debe sujetarse, irremediablemente, a las vicisitudes de la justicia administrativa, o acatar el acto administrativo, aun siendo ilegal, si le resulta más oneroso obtener la protección de la justicia.

A continuación exponemos un modelo del transcurso normal de una defensa administrativa contra actos autoritarios en el Distrito Federal:

CUADRO 3

PROCESO PROMEDIO EN EL DISTRITO FEDERAL	
Recurso Administrativo.	Cuatro Meses
Juicio de Nulidad (Negativa Ficta).	Dos Meses
Ampliación de Demanda de Nulidad.	Un Mes
Incidente de Suspensión de la Ejecución del Acto (Negativa).	Un Mes
Reclamación.	Dos Meses
Amparo Indirecto.	Cuatro Meses
Incidente de Suspensión.	Cuatro Meses
Queja y Revisión (Contra Suspensión Provisional y Definitiva, respectivamente).	Tres Meses
Revisión Contra la Sentencia de Fondo del Amparo.	Cuatro Meses
Incidente de Nulidad de Notificaciones (Juicio de Nulidad).	Cuatro Meses
Amparo Indirecto Contra la Interlocutoria que lo Resuelve.	Cuatro Meses
Suspensión del Acto Reclamado.	Cuatro Meses
Queja y Revisión (contra Suspensión Provisional y Definitiva, respectivamente).	Tres Meses
Revisión Contra la Sentencia de Fondo del Amparo.	Cuatro Meses
Apelación Contra Sobreseimiento (Juicio de Nulidad).	Cuatro Meses

[18] La afirmativa o positiva ficta es generadora de derechos y produce todos sus efectos cual si se tratara de una resolución expresa.

Amparo Directo Contra la Sentencia de Apelación que Confirma el Sobreseimiento.	Tres Meses
Reposición del Procedimiento.	Un Mes
Sentencia Definitiva en el Juicio de Nulidad.	Tres Meses
Apelación Contra la Sentencia de Nulidad Para Efectos.[19]	Cuatro Meses
Amparo Directo Contra la Confirmación de la Sentencia.	Seis Meses
Revisión Fiscal.	Seis Meses
Revisión Contra la Sentencia de Amparo Directo.	Cuatro Meses
Cumplimiento de Sentencia de Amparo en Revisión.	Tres Meses

El resultado definitivo e inatacable de un litigio administrativo o fiscal podría tardar alrededor de seis años, no obstante, el cumplimiento de las sentencias –definitivas e inatacables– puede llegar diez años después de la interposición del primer medio de defensa (recurso administrativo).

A nuestra consideración, la justicia administrativa ha dejado de servir a sus fines primordiales, para venir a constituir, en la mayoría de los casos, un camino largo y sinuoso que pocos se hallan dispuestos a recorrer, en consecuencia, muchos actos administrativos ilegales subsisten debido a la inidoneidad en los medios de defensa.

Por el contrario, la justicia constitucional, en los casos en que no se agotan recursos ordinarios, ha significado una alternativa vital para la protección del gobernado frente a los actos de la administración, por medio del instrumento de tutela de los derechos fundamentales, el medio de defensa último con que cuentan los particulares para combatir los actos de autoridad –en nuestro caso administrativa– lesivos de sus derechos públicos subjetivos consagrados en la Constitución Federal, el juicio de garantías.

Es de conocimiento público que de acuerdo con la distribución de competencias establecida en la Norma Fundamental, los juzgadores de amparo, cuentan con diversas atribuciones, dentro de la secuela procesal, así como para exigir el cumplimiento de las

[19] Si se dicta una sentencia de nulidad para efectos y en la respectiva demanda se plantearon conceptos de impugnación tendientes a obtener la nulidad lisa y llana, el actor, el tercero y la autoridad demandada (todos) tienen interés jurídico para apelar dicha sentencia.

ejecutorias de amparo, por parte de las autoridades responsables. Existe todo un capítulo de delitos cometidos por las autoridades responsables y por las diversas que conocen del amparo, cuyas penas son indeterminadas (quizá dolosamente), cuya plena eficacia para lograr el cumplimiento de las ejecutorias de amparo no ha sido demostrada.

Precisamente esa circunstancia pretende tildarse con el surgimiento de nuevas relaciones intergubernamentales no circunscritas a meros requerimientos y apercibimientos, los cuales, si bien en ocasiones resultan indispensables, deben ir sustituyéndose por una cultura de la legalidad que permee entre las autoridades –administrativas y legislativas– en el sentido de que el bien común requiere del cumplimiento de las sentencias firmes, y que la propia razón de ser de la institución cuya representación ostentan descansa en el interés general, bajo una premisa: *si la justicia no es pronta no es justicia*.

En efecto, cuando el particular no agota los medios ordinarios de defensa, en el caso del Distrito Federal, puede obtener resolución favorable a sus intereses en el lapso de un año o menos, como puede apreciarse en los cuadros siguientes:

CUADRO 4

DEFENSA CONSTITUCIONAL (SIN INCIDENCIAS)	
Amparo Indirecto.	Seis Meses
Suspensión del Acto Reclamado.	Un Mes
Revisión en Amparo Indirecto.	Tres Meses

CUADRO 5

DEFENSA CONSTITUCIONAL (CON INCIDENCIAS)	
Desechamiento de la Demanda de Amparo Indirecto.	Un Mes[20]
Revisión Contra el Auto de Desechamiento.	Dos Meses
Admisión.	Un Mes
Incidente de Falsedad de Documento.	Un Mes
Queja Contra la Interlocutoria que lo Resuelve.	Dos Meses
Revisión Contra el Auto de Sobreseimiento (Fuera de la Audiencia Constitucional).	Dos Meses
Reposición del Procedimiento.	Un Mes
Revisión Contra la Sentencia de Fondo.	Tres Meses

En mérito de lo expuesto, si el juicio de garantías transcurre sin interrupciones –esto

[20] En los cuadros no se manejan términos menores a un mes, por lo que aquellos rubros en donde se señala ese período, el acto procesal podría presentarse en un lapso más breve. Un auto de desechamiento cuya notificación haya surtido efectos, emplea entre cinco y diez días hábiles.

sucede aproximadamente en la mitad de los casos–, el proceso puede resolverse definitivamente en un período de seis a diez meses; si ocurren accidentes dentro del proceso, podría extenderse hasta los trece meses, o quizá hasta los dieciocho –cuando hubiere de por medio dificultades en el emplazamiento del tercero perjudicado, en la obtención de las pruebas, o cuando la Suprema Corte de Justicia de la Nación ejercitare su facultad de atracción–, pero sin comparación con los entre treinta y setenta meses que podría durar una defensa administrativa en todas sus instancias. En el primer caso, aunque parcialmente, se cumple con el mandato del artículo 17 de la Constitución General de la República; en el segundo, en nuestra opinión, se incumple sin lugar a dudas.[21]

4.2.3. **Problemas que Presentan los Recursos Administrativos**

El recurso administrativo constituye un medio por el cual los particulares buscan la revocación de un acto administrativo, en caso de ilegalidad, en mérito del cual la autoridad administrativa está legalmente obligada a examinar de nueva cuenta el acto, y de encontrarlo ilegal, debe revocarlo, anularlo o reformarlo. La autoridad encargada de la sustanciación del recurso es generalmente la misma que lo emitió o su superior jerárquico, motivo por el cual se sostiene que el recurso administrativo, a nuestra consideración, carece de imparcialidad en su resolución.[22]

El establecimiento de un recurso administrativo se rige por el principio de reserva de ley, es decir, debe contenerse en un acto formal y materialmente legislativo. No obstante, existen reglamentos que estatuyen medios de defensa en materia administrativa (recursos) los cuales no fueron previstos por la ley de donde proceden tales reglamentos, con lo cual trastocan el principio de acceso a la justicia tutelado por el numeral 17 de la Constitución Federal, amén de que transgreden también el de autoridad competente establecido por el numeral 16 de la propia Constitución.

Así lo ha sostenido la jurisprudencia de tribunales colegiados de circuito que enseguida se transcribe:

---

[21] Vid. Infra. Anexos 1 y 2. PP. 162 a 164.
[22] Vid. Supra. PP. 15 y ss.

Octava Epoca
Instancia: TERCER TRIBUNAL COLEGIADO EN MATERIA ADMINISTRATIVA DEL PRIMER CIRCUITO.
Fuente: Apéndice de 1995
Tomo: Tomo III, Parte TCC
Tesis: 724
Página: 536

RECURSOS ADMINISTRATIVOS. EXCEPCION AL PRINCIPIO DE DEFINITIVIDAD CUANDO DICHOS MEDIOS DE DEFENSA SE ENCUENTRAN PREVISTOS EN UN REGLAMENTO ADMINISTRATIVO Y NO EN LA LEY QUE ESTE REGLAMENTA. ARTICULO 23 DE LA LEY ORGANICA DEL TRIBUNAL FISCAL DE LA FEDERACION. En atención al criterio de definitividad contenido en el último párrafo del artículo 23 de la Ley Orgánica del Tribunal Fiscal de la Federación, como condición para hacer del conocimiento de las Salas Regionales del Tribunal Fiscal de la Federación una causa de anulación en contra de resoluciones de índole administrativa, es menester ineludible que contra las mismas no haya otro medio de defensa en favor de los particulares que pueda modificar, confirmar o revocar el acto cuya nulidad se demanda o que, habiéndolo, éste sea de ejercicio opcional para los afectados. Dichos medios de defensa o recursos administrativos son los distintos procedimientos establecidos en ley para obtener que la administración, en sede administrativa, revise un acto y lo confirme, modifique o revoque. Una de las características principales de tales medios de impugnación lo constituye el hecho de que su existencia se encuentre específicamente determinada en una ley, condición de eficacia para que su observancia vincule a los gobernados, de ahí que no habrá recurso administrativo sin ley que lo autorice. Por tanto, cuando el invocado numeral reputa como resoluciones definitivas a aquellas que no admitan ya recurso administrativo alguno o que, existiendo éste, sea optativo para el particular interponerlo o no, significa indudablemente que ese medio de defensa ha de estar contenido, precisamente, en un ordenamiento general, imperativo y abstracto, formal y materialmente legislativo, es decir, en una ley emanada del Congreso de la Unión; así, y sólo así, habrá de ser obligatoria su interposición como condición previa para acceder al conocimiento de una causa propuesta ante las Salas Regionales que integran el Tribunal Fiscal de la Federación. Lo anterior no viene a significar de ningún modo que, indiscriminadamente, todos los recursos ordinarios o medios de defensa contenidos en los diversos reglamentos administrativos carezcan de obligatoriedad respecto de su interposición previa al juicio de nulidad, o en su caso, al juicio de garantías, pues dicha característica cobrará vigencia cuando sea precisamente la ley reglamentada aquel ordenamiento que contemple su existencia y no, cuando es un reglamento administrativo el que a título propio establece la procedencia de un recurso administrativo. La potestad reglamentaria que deriva de la fracción I del artículo 89 de la Constitución de la República, conferida al titular del Ejecutivo Federal, otorga la facultad a dicho órgano para que, en el mejor proveer en la esfera administrativa al cumplimiento de las leyes, dicte aquellas normas que faciliten a los particulares la observancia de las primeras, a través de disposiciones generales, imperativas y abstractas (que toman el nombre de reglamentos administrativos) cuyos límites

naturales, coinciden con los que fijan las disposiciones que dan cuerpo y materia a la ley que reglamentan, detallando sus hipótesis y supuestos normativos de aplicación; por esa virtud no está entonces permitido que a través de la facultad reglamentaria, una disposición de esa naturaleza otorgue mayores alcances o imponga distintas limitantes que la propia ley ha de reglamentar, por ejemplo, creando un recurso administrativo cuando la ley que reglamenta nada previene al respecto.

TERCER TRIBUNAL COLEGIADO EN MATERIA ADMINISTRATIVA DEL PRIMER CIRCUITO.

Octava Epoca:

Amparo directo 1113/88. Constructora Inversionista, S. A. 2 de agosto de 1988. Unanimidad de votos.

Amparo directo 1473/88. Cardigan, S. A. de C. V. 28 de septiembre de 1988. Unanimidad de votos.

Amparo directo 343/89. Productos San Cristóbal, S. A. de C. V. 4 de abril de 1989. Unanimidad de votos.

Amparo directo 763/89. Fundición y Maquinado de Metales, S. A. 7 de junio de 1989. Unanimidad de votos.

Amparo directo 793/89. Mex-Bestos, S. A. 7 de junio de 1989. Unanimidad de votos.

NOTA:
Tesis I.3o.A.J/28, Gaceta número 46, pág. 49; Semanario Judicial de la Federación, tomo VIII-Octubre, pág. 109.

Un caso concreto de inconstitucionalidad se observa claramente, en el artículo 125 del Reglamento de Seguridad Vial y Tránsito del Municipio de Puebla, el cual expresamente establece:

Artículo 125. En contra de los actos y resoluciones realizados y emitidas, con motivo de la aplicación del presente Reglamento, lo asentado en actas de infracción o la sanción calificada e impuesta, procede el recurso de revisión, cuya tramitación se sujetará en lo conducente y de manera supletoria a las disposiciones que el Código Fiscal y Presupuestario para el Municipio establece para dicho recurso.

El precepto en cita resulta contrario a la Constitución Federal, toda vez que estatuye un medio de defensa, facultad reservada a la potestad legislativa, en términos del artículo 115

fracciones I y II, inciso a), del cuerpo legal en cita, así como los diversos 105 fracción III, inciso a), de la Constitución de Puebla, y los numerales 78 fracción IV, y 79 de la Ley Orgánica Municipal del propio Estado.

Es conveniente analizar el texto del mencionado precepto constitucional, el cual, literalmente, estatuye:

> *Artículo 115. Los Estados adoptarán, para su régimen interior, la forma de gobierno republicano, representativo, popular, teniendo como base de su división territorial y de su organización política y administrativa, el Municipio Libre, conforme a las bases siguientes:*
>
> *I. Cada Municipio será gobernado por un Ayuntamiento de elección popular directa, integrado por un Presidente Municipal y el número de regidores y síndicos que la ley determine. La competencia que esta Constitución otorga al gobierno municipal se ejercerá por el Ayuntamiento de manera exclusiva y no habrá autoridad intermedia alguna entre éste y el gobierno del Estado.*
>
> *II. Los Municipios estarán investidos de personalidad jurídica y manejarán su patrimonio conforme a la ley.*
>
> *Los ayuntamientos tendrán facultades para aprobar, de acuerdo con las leyes en materia municipal que deberán expedir las legislaturas de los Estados, los bandos de policía y gobierno, los reglamentos, circulares y disposiciones administrativas de observancia general dentro de sus respectivas jurisdicciones, que organicen la administración pública municipal, regulen las materias, procedimientos, funciones y servicios públicos de su competencia y aseguren la participación ciudadana y vecinal. El objeto de las leyes a que se refiere el párrafo anterior será establecer:*
>
> *a) Las bases generales de la administración pública municipal y del procedimiento administrativo, incluyendo los medios de impugnación y los órganos para dirimir las controversias entre dicha administración y los particulares, con sujeción a los principios de igualdad, publicidad, audiencia y legalidad;*
>
> *b) Los casos en que se requiera el acuerdo de las dos terceras partes de los miembros de los ayuntamientos para dictar resoluciones que afecten el patrimonio inmobiliario municipal o para celebrar actos o convenios que comprometan al Municipio por un plazo mayor al periodo del Ayuntamiento;*
>
> *c) Las normas de aplicación general para celebrar los convenios a que se refieren tanto las fracciones III y IV de este artículo, como el segundo párrafo de la fracción VII del artículo 116 de esta Constitución;*

d) El procedimiento y condiciones para que el gobierno estatal asuma una función o servicio municipal cuando, al no existir el convenio correspondiente, la legislatura estatal considere que el municipio de que se trate esté imposibilitado para ejercerlos o prestarlos; en este caso, será necesaria solicitud previa del ayuntamiento respectivo, aprobada por cuando menos las dos terceras partes de sus integrantes; y

e) Las disposiciones aplicables en aquellos municipios que no cuenten con los bandos o reglamentos correspondientes.

Las legislaturas estatales emitirán las normas que establezcan los procedimientos mediante los cuales se resolverán los conflictos que se presenten entre los municipios y el gobierno del estado, o entre aquéllos, con motivo de los actos derivados de los incisos c) y d) anteriores;

V. Los Municipios, en los términos de las leyes federales y Estatales relativas, estarán facultados para:

i) Celebrar convenios para la administración y custodia de las zonas federales.

En lo conducente y de conformidad a los fines señalados en el párrafo tercero del artículo 27 de esta Constitución, expedirán los reglamentos y disposiciones administrativas que fueren necesarios;[23]

Ahora bien, los ordenamientos locales, concretamente el numeral 105 fracciones III, inciso a) y XVIII, incisos a), b), c) y d) de la Constitución, y los diversos 78 fracción IV, 79 y 80 de la Ley Orgánica Municipal, ambas del Estado de Puebla, en lo que nos interesa, disponen lo siguiente:

Artículo 105. La administración pública municipal será centralizada y descentralizada, con sujeción a las siguientes disposiciones:

III. Los Ayuntamientos tendrán facultades para expedir de acuerdo con las Leyes en materia Municipal que emita el Congreso del Estado, los bandos de policía y gobierno, los reglamentos, circulares y disposiciones administrativas de observancia general dentro de sus respectivas jurisdicciones, que organicen la administración pública municipal, regulen las materias, procedimientos, funciones y servicios públicos de su competencia y aseguren la participación ciudadana y vecinal.

El objeto de las Leyes en materia Municipal, será establecer:

[23] Creemos que el otorgamiento de dicha facultad puede ocasionar controversia en cuanto a su interpretación y que su alcance debería aclararse, a efecto de evitar confusiones.

a) Las bases generales de la administración pública municipal y del procedimiento administrativo, incluyendo los medios de impugnación y los órganos para dirimir las controversias entre dicha administración y los particulares, con sujeción a los principios de igualdad, publicidad, audiencia y legalidad;

XVIII. El Congreso del Estado en la Ley Orgánica Municipal, establecerá las bases para la expedición de los bandos de policía y gobierno, reglamentos, circulares y disposiciones administrativas de observancia general, las cuales serán por lo menos las siguientes:

a) El proyecto respectivo será propuesto por dos o más Regidores;

b) Se discutirá, aprobará o desechará por mayoría de votos en Sesión de Cabildo, en la que haya Quórum;

c) En caso de aprobarse el proyecto se enviará al Ejecutivo del Estado para su publicación en el Periódico Oficial de Estado; y

d) Las disposiciones de carácter general dictadas por los Ayuntamientos, deben referirse a hipótesis previstas por la ley que reglamenten y no pueden contrariar a ésta; han de ser claras, precisas y breves, y cada artículo o fracción contendrá una sola disposición.

Artículo 78. Son atribuciones de los Ayuntamientos:

IV. Expedir Bandos de Policía y Gobierno, reglamentos, circulares y disposiciones administrativas de observancia general, referentes a su organización, funcionamiento, servicios públicos que deban prestar y demás asuntos de su competencia, sujetándose a las bases normativas establecidas por la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Puebla, vigilando su observancia y aplicación;
Artículo 79. Los Bandos de Policía y Gobierno, los reglamentos, circulares y demás disposiciones de observancia general deberán contener las normas que requiera el régimen gubernamental y administrativo del Municipio, cuyos principios normativos corresponderán a la identidad de los mandatos establecidos en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y en la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Puebla.

Artículo 80. Los reglamentos municipales constituyen los diversos cuerpos normativos tendientes a regular, ejecutar y hacer cumplir el ejercicio de las facultades y obligaciones que esta Ley confiere a los Ayuntamientos en los ámbitos de su competencia.

Los reglamentos que se expidan contarán con la siguiente materia de regulación normativa:

I. Adecuado funcionamiento del Ayuntamiento como órgano máximo de autoridad del Municipio y de la correcta administración del patrimonio municipal;

II. Idónea división administrativa y territorial del Municipio;

III. Preservación del orden público como requerimiento prioritario de la sociedad, en los aspectos de seguridad personal y patrimonial de los habitantes del Municipio, salud pública, vialidad, esparcimiento, cultura, desarrollo urbano y demás aspectos fundamentales de la vida comunitaria;

IV. Establecimiento de las bases para garantizar, en beneficio de la sociedad, la más adecuada prestación de los servicios públicos municipales directamente por el Ayuntamiento o a través de concesionarios;

V. Regulación de la satisfacción de urgencias colectivas y procuración del bienestar, señalando prohibiciones e imponiendo obligaciones a los particulares cuyas actividades signifiquen obstáculos para la consecución de las finalidades del orden social y administrativo del Municipio;

VI. Prevenciones para salvaguardar las garantías constitucionales de audiencia y defensa, a favor de los particulares, por la comisión de alguna falta o infracción a los reglamentos; y

VII. Protección y preservación del medio ambiente, así como promoción de una cultura de la separación de la basura, e instrumentación de programas de recolección de desechos sólidos de manera diferenciada entre orgánicos e inorgánicos.

Los reglamentos municipales deberán contener las disposiciones generales, los objetivos que se persiguen y los sujetos a quienes se dirige la regulación; la manera como se organizarán y administrarán los ramos respectivos; la clasificación de las faltas y los tipos de sanciones administrativas; las atribuciones y deberes de las autoridades municipales; y en general, todos aquellos aspectos formales o procedimientos que permitan la aplicación a los casos particulares y concretos de los principios normativos contenidos en la presente y en las demás leyes, cuando confieran funciones específicas a los Municipios.

En efecto, el artículo 115 fracción II de la Constitución Federal establece los rubros reservados a las legislaturas locales para expedir leyes en materia municipal, uno de ellos, expresamente establecido en el inciso a) de la fracción en estudio, estatuye las bases generales de la administración pública municipal, procedimiento administrativo, medios de impugnación y órganos para dirimir las controversias entre particulares, razón por la cual, la facultad reglamentaria contenida en el citado dispositivo constitucional no puede rebasar, en principio a la propia Norma Fundamental, ni tampoco a los ordenamientos secundarios emanados del

congreso local.

Sirve de apoyo a lo anterior la jurisprudencia número 32/2000 emitida por el Pleno del Máximo Tribunal del país, cuyo tenor literal es el siguiente:

Novena Epoca
Instancia: Pleno
Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta
Tomo: XI, Abril de 2000
Tesis: P./J. 32/2000
Página: 815

MUNICIPIO DE SAN PEDRO GARZA GARCÍA, ESTADO DE NUEVO LEÓN. SU AYUNTAMIENTO TIENE FACULTADES PARA EXPEDIR DISPOSICIONES REGLAMENTARIAS SOBRE RESPONSABILIDAD DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS MUNICIPALES, PERO CON SUJECIÓN A LAS BASES NORMATIVAS ESTABLECIDAS POR LA CONSTITUCIÓN FEDERAL, POR LA CONSTITUCIÓN LOCAL Y POR LA LEGISLATURA DEL ESTADO. De conformidad con el artículo 108 de la Constitución General de la República, corresponde al Constituyente del Estado la expedición de las normas relativas a la responsabilidad de los servidores públicos municipales, en tanto que el artículo 107 de la Constitución Política del Estado de Nuevo León, reserva dicha facultad en relación con todos los funcionarios públicos al Congreso del Estado. Por su parte, el artículo 115, fracción II, de la Constitución Federal faculta a los Ayuntamientos para expedir bandos de policía y buen gobierno, reglamentos, circulares y disposiciones administrativas de observancia general, siempre que se sujeten a las bases normativas que establezcan las Legislaturas de los Estados. Asimismo, de los artículos 45 y 46 de la Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos para el Estado de Nuevo León, y de los artículos 14, fracción III, 27, fracción XIII, 30, fracciones II, III y V, 31, fracción X, y 79, fracción VII, de la Ley Orgánica de la Administración Pública Municipal de la misma entidad federativa, se deduce la existencia de bases suficientes para que los Ayuntamientos puedan válidamente expedir normas reglamentarias en materia de responsabilidades de los servidores públicos municipales, aunque no de manera arbitraria, sino con arreglo a tales bases y con las limitaciones que fijan las disposiciones constitucionales federales y locales, y las leyes aplicables. Consecuente con las disposiciones antes invocadas, el Ayuntamiento del Municipio de San Pedro Garza García, tiene atribuciones para expedir disposiciones reglamentarias sobre responsabilidades de las personas que trabajan a su servicio, pero no como una entidad soberana y suprema que excluya el ejercicio de las atribuciones que competen a la Contraloría del Gobierno del Estado, sino con sujeción y apego a las bases indicadas, de cuya observancia dependerá su validez jurídica.

Controversia constitucional 3/93. Ayuntamiento de San Pedro Garza García. 6 de

noviembre de 1995. Once votos. Ponente: Juan Díaz Romero. Secretario: Jorge Carenzo Rivas.

El Tribunal Pleno, en su sesión privada celebrada hoy veintisiete de marzo en curso, acordó, con apoyo en su Acuerdo Número 4/1996 de veinticuatro de agosto de mil novecientos noventa y seis, relativo a los efectos de las resoluciones aprobadas por cuando menos ocho votos en las controversias constitucionales y en las acciones de inconstitucionalidad, que la tesis que antecede (publicada en marzo de ese año, como aislada, con el número XLVI/96), se publique como jurisprudencial, con el número 32/2000. México, Distrito Federal, a veintisiete de marzo de dos mil.

En ese orden de ideas, el recurso de revisión analizado es contrario a la Constitución Federal, toda vez que se trata de un medio de defensa previsto en un Reglamento Administrativo, emitido por el Ayuntamiento del Municipio de Puebla, el cual no se encuentra previsto en la Ley de Vialidad y del Transporte Estatal de Puebla, cuerpo legal de donde emana dicho Reglamento, pues la razón de ser del mismo es regular el tránsito dentro del Municipio, conforme a las bases establecidas en la legislación mencionada, pero nunca rebasándola o trangrediéndola, y toda vez que la aludida Ley de Transporte prevé en sus artículos 73 a 83, los recursos de discrepancia, inconformidad y reconsideración, como únicos medios de impugnación previstos por el legislador, sin hacer mención del recurso de revisión, es innegable que el establecimiento de este último recurso dentro del citado Reglamento, por parte de la autoridad municipal, trastoca los principios de reserva de ley y de autoridad competente previstos en el texto constitucional.

Esta hipótesis de inconstitucionalidad se encuentra íntimamente relacionada con la diversa de violación directa a la Constitución Federal por parte de las normas reglamentarias. Así el referido artículo 125 del Reglamento de Seguridad Vial y Tránsito del Municipio de Puebla, contiene otra causa de inconstitucionalidad, porque la ley de donde procede no establece el recurso de revisión, aunado al hecho de que el dispositivo en comento pretende sujetar la tramitación del recurso de revisión en lo conducente y de manera supletoria a las disposiciones que el Código Fiscal y Presupuestario para el mencionado Municipio establece para dicho recurso, pero resulta indebida esa disposición, en primer lugar, porque aun cuando este último ordenamiento en efecto establece un recurso de revisión, no puede soslayarse que éste se refiere a la materia fiscal, por lo que el multialudido Reglamento no deriva del

mencionado Código, máxime si el propio artículo 125 estatuye que las disposiciones de ese Código se aplicarán en lo conducente y de manera supletoria, por lo cual una cuestión sustantiva como el ámbito material de aplicación del recurso no puede derivar de un ordenamiento supletorio, aun cuando éste tenga jerarquía de ley.

Otro modelo de precepto reglamentario inconstitucional lo constituye el artículo 197 del Reglamento de Tránsito en Carreteras Federales, el cual, en lo que nos interesa, estipula:

> *Artículo 197. Las infracciones a las disposiciones del presente Reglamento se harán constar por las autoridades federales de tránsito en las boletas correspondientes, aprobadas por la Secretaría de Comunicaciones y Transportes.*
>
> *Las multas podrán ser recurridas por el infractor o su representante legal debidamente acreditado dentro del término de 15 días hábiles contados a partir del siguiente en que le fue entregada la boleta correspondiente. El escrito de inconformidad deberá dirigirse al Director General de Asuntos Jurídicos o al Director General del Centro S.C.T., en cuya jurisdicción se hubiere radicado la boleta de infracción. El infractor deberá remitir copia de su inconformidad a la Oficina que hubiere elegido para radicar la boleta de infracción.*

No pasa desapercibido que el precepto en cita contiene una grave contradicción proclive a la indefensión de los administrados, al establecer que las "*multas*" pueden ser recurridas por el infractor o su representante legal dentro del término de quince días hábiles contados a partir del siguiente al en que le fue entregada la boleta correspondiente, lo cual entraña una incoherencia, porque al estatuir dicho precepto el procedimiento de calificación de las infracciones asentadas en las boletas, del cual puede o no derivar una multa, es innegable que el solo acto de formulación de la boleta de infracción, no constituye en sí mismo una multa, por lo que al no existir ésta, mucho menos puede ser recurrida.

Por otra parte, el recurso materia de análisis es contrario a la Constitución toda vez que se trata de un medio de defensa previsto en un reglamento administrativo inexistente en la Ley de Vías Generales de Comunicación, de la cual emana dicho reglamento, motivo por el cual el establecimiento del citado recurso también trastoca la garantía de acceso a la justicia prevista por el artículo 17 de la Constitución General de la República.

Creemos pertinente revisar el recurso de inconformidad ante el Instituto Mexicano del Seguro Social, previsto por el artículo 294 de la Ley del Seguro Social, para lo cual nos remitimos al artículo 31 del Reglamento del citado recurso, el cual dispone:

> *Artículo 31. Contra las resoluciones del Secretario del Consejo Consultivo Delegacional en materia de admisión o desechamiento del recurso de inconformidad o de las pruebas ofrecidas, deberá solicitarse su revocación ante el Consejo Consultivo Delegacional correspondiente. Esta solicitud se interpondrá por escrito dentro de los tres días siguientes a aquél en que surta sus efectos la notificación del acuerdo recurrido, señalándose en el mismo los argumentos encaminados a la revocación del acto impugnado y se decidirá de plano en la siguiente sesión de dicho Consejo.*

Como puede apreciarse, el recurso de inconformidad se encuentra previsto por la Ley del Seguro Social y constituye un medio de defensa contra actos del Instituto Mexicano del Seguro Social, motivo por el cual, el Reglamento del Recurso de Inconformidad tiene por objeto detallar el mandato del legislativo, pero el artículo 31 que se analiza, establece un recurso de revocación, dentro del de inconformidad, sin base legal para ello, pues el diverso artículo 294 de la Ley en cita no prevé nada al respecto, razón por la cual, el aludido recurso de revocación trastoca los principios de autoridad competente y de acceso a la justicia, previstos por los numerales 16 y 17, respectivamente, de la Ley Suprema, al colocar un medio de defensa sin facultades y sin justificación, con el único resultado de obstaculizar el acceso de los particulares a la justicia administrativa.

En esa tesitura, consideramos que las hipótesis de inconstitucionalidad de los reglamentos administrativos son actuales, y la utilidad de su estudio y análisis deriva de la resolución de casos prácticos sometidos a nuestra consideración como profesionales del derecho, íntimamente relacionados con los instrumentos de tutela constitucional al alcance de los afectados por los actos o resoluciones de autoridad administrativa, en la expedición de reglamentos inconstitucionales, o bien en la aplicación de sus preceptos.

4.2.4. Problemas Comunes a los Juicios Administrativos y Constitucionales

El juicio de nulidad y el juicio de garantías, desde la perspectiva procesal, guardan amplias

similitudes, v. gr: en ambos el demandado es siempre un ente público;[24] en los dos se pretende la revocación de un acto autoritario; sus dilaciones probatorias son similares; y, ambos comprenden la figura de la suspensión del acto.

Por las razones expuestas, hemos decidido plantear los problemas hallados en el ejercicio profesional, tomando en consideración casos concretos de defensa administrativa y fiscal, a efecto de proponer posibles soluciones que incidan en una auténtica modificación al actual sistema de impartición de justicia administrativa, el que, a nuestro entender, conforme al eje hipotético de esta disertación, ha quedado rebasado por la realidad social, política y jurídica imperante en la Nación mexicana.

4.2.4.1. Suspensión

Una de las figuras trascendentales en materia de defensa administrativa es la suspensión de la ejecución del acto impugnado (en el juicio administrativo) o la suspensión del acto reclamado (en amparo), dicha institución tiene por objeto mantener las cosas en el estado en que se encuentran, una vez interpuesto el medio de defensa, hasta en tanto se dicte la resolución correspondiente, protegiendo al interesado de una posible ejecución irreparable con la que el fondo del proceso quedaría sin materia.

La medida precautoria en comento reviste algunos inconvenientes, esto es así porque cuando la autoridad administrativa actúa en ejercicio de sus facultades, no puede ser sustituida en ellas sino a través de una sentencia que resuelva el fondo del negocio, motivo por el cual es común que una vez negada la suspensión la autoridad emisora del acto enjuiciado proceda con la ejecución del mismo, dejando sin materia el juicio respectivo, en franco perjuicio para el demandante, pues al ejecutarse el acto de un modo irreparable, se actualiza una causa de improcedencia que deriva en el sobreseimiento del juicio, fuera de la audiencia constitucional.

Vemos con preocupación la tendencia legislativa hacia tornar en extremo rigorista la concesión de la medida cautelar, esa misma tendencia, en el juicio administrativo, ya ha sido demostrada;[25] en el juicio de amparo, basta citar la más reciente reforma a la Ley que lo

[24] Salvo el juicio de lesividad en materia administrativa en donde el demandado es el particular.

[25] Vid. Supra. PP. 88 y ss.

regula, mediante Decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación de fecha 24 de abril de 2006, concretamente, a sus artículos 124 y 135, cuyo texto anterior era:

> *Artículo 124. Fuera de los casos a que se refiere el artículo anterior, la suspensión se decretará cuando concurran 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 sí 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 sustancias que envenenen al individuo o degeneren la raza; o se permita el incumplimiento de las órdenes militares; y*
>
> *III. Que sean de difícil reparación los daños o perjuicios que se causen al agraviado con la ejecución del acto.*
>
> *El juez de Distrito, al conceder la suspensión, procurará fijar la situación en que habrán de quedar las cosas y tomará las medidas pertinentes para conservar la materia del amparo hasta la terminación del juicio.*
>
> *Artículo 135. Cuando el amparo se pida contra el cobro de contribuciones y aprovechamientos, podrá concederse discrecionalmente la suspensión del acto reclamado, la que surtirá efectos previo depósito del total en efectivo de la cantidad a nombre de la Tesorería de la Federación o la de la entidad federativa o municipio que corresponda.*
>
> *El depósito no se exigirá cuando se trate del cobro de sumas que excedan de la posibilidad del quejoso, según apreciación del juez, o cuando previamente se haya constituido la garantía del interés fiscal ante la autoridad exactora, o cuando se trate de persona distinta del causante obligado directamente al pago; en este último caso, se asegurará el interés fiscal por cualquiera de los medios de garantía permitidos por las leyes fiscales aplicables.*

El aumento en los requisitos para el otorgamiento de la medida suspensional puede contrastarse con la lectura del texto vigente de ambos preceptos:

Artículo 124. Fuera de los casos a que se refiere el artículo anterior, la suspensión se decretará cuando concurran 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 considera, entre otros casos, que sí se siguen esos perjuicios o se realizan esas contravenciones, cuando de concederse la suspensión:

a) Se continúe el funcionamiento de centros de vicio, de lenocinios, la producción y el comercio de drogas enervantes;

b) Se permita la consumación o continuación de delitos o de sus efectos;

c) Se permita el alza de precios con relación a artículos de primera necesidad o bien de consumo necesario;

d) 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 sustancias que envenenen al individuo o degeneren la raza;

e) Se permita el incumplimiento de las órdenes militares;

f) Se produzca daño al medio ambiente, al equilibrio ecológico o que por ese motivo afecte la salud de las personas, y

g) Se permita el ingreso en el país de mercancías cuya introducción esté prohibida en términos de Ley o bien se encuentre en alguno de lo supuestos previstos en el artículo 131 párrafo segundo de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; se incumplan con las normas relativas a regulaciones y restricciones no arancelarias a la exportación o importación, salvo el caso de las cuotas compensatorias, las cuales se apegarán a lo regulado en el artículo 135 de esta Ley; se incumplan con las Normas Oficiales Mexicanas; se afecte la producción nacional;

III. Que sean de difícil reparación los daños o perjuicios que se causen al agraviado con la ejecución del acto.

El juez de Distrito, al conceder la suspensión, procurará fijar la situación en que habrán de quedar las cosas y tomará las medidas pertinentes para conservar la materia del amparo hasta la terminación del juicio.

Artículo 135. Cuando el amparo se pida contra el cobro de contribuciones y aprovechamientos, podrá concederse discrecionalmente la suspensión del acto

reclamado, la que surtirá efectos previo depósito del total en efectivo de la cantidad a nombre de la Tesorería de la Federación o la de la entidad federativa o municipio que corresponda, depósito que tendrá que cubrir el monto de las contribuciones, aprovechamientos, multas y accesorios que se lleguen a causar, asegurando con ello el interés fiscal. En los casos en que se niegue el amparo, cuando exista sobreseimiento del mismo o bien cuando por alguna circunstancia se deje sin efectos la suspensión en el amparo, la autoridad responsable hará efectivos los depósitos.

El depósito no se exigirá cuando se trate del cobro de sumas que excedan de la posibilidad del quejoso, según apreciación del juez, o cuando previamente se haya constituido la garantía del interés fiscal ante la autoridad exactora, o cuando se trate de persona distinta del causante obligado directamente al pago; en este último caso, se asegurará el interés fiscal por cualquiera de los medios de garantía permitidos por las leyes fiscales aplicables.

Ahora bien, es justo reconocer algunos avances en la protección constitucional de los derechos del gobernado, en ciertos supuestos, sobre el rigorismo de las normas atinentes a la suspensión. En nuestra opinión, el caso más paradigmático lo constituye el criterio de jurisprudencia basado en el principio *Fumus Boni Iuris Periculum In Mora*, o apariencia de buen derecho y peligro en la demora, con base en el cual el juzgador de amparo cuenta con facultades para realizar un estudio previo de la constitucionalidad del acto reclamado, a efecto de apreciar someramente la posibilidad de que el quejoso obtenga resolución favorable en el fondo del asunto, exclusivamente para decidir si debe otorgarse la suspensión para evitar que la ejecución del acto le genere mayores perjuicios mientras se resuelve el juicio constitucional.

La tesis jurisprudencial de referencia es del tenor literal siguiente:

No. Registro: 200,136
Jurisprudencia
Materia(s): Común
Novena Época
Instancia: Pleno
Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta
III, Abril de 1996
Tesis: P./J. 15/96
Página: 16

SUSPENSION. PARA RESOLVER SOBRE ELLA ES FACTIBLE, SIN DEJAR DE

OBSERVAR LOS REQUISITOS CONTENIDOS EN EL ARTICULO 124 DE LA LEY DE AMPARO, HACER UNA APRECIACION DE CARACTER PROVISIONAL DE LA INCONSTITUCIONALIDAD DEL ACTO RECLAMADO. La suspensión de los actos reclamados participa de la naturaleza de una medida cautelar, cuyos presupuestos son la apariencia del buen derecho y el peligro en la demora. El primero de ellos se basa en un conocimiento superficial dirigido a lograr una decisión de mera probabilidad respecto de la existencia del derecho discutido en el proceso. Dicho requisito aplicado a la suspensión de los actos reclamados, implica que, para la concesión de la medida, sin dejar de observar los requisitos contenidos en el artículo 124 de la Ley de Amparo, basta la comprobación de la apariencia del derecho invocado por el quejoso, de modo tal que, según un cálculo de probabilidades, sea posible anticipar que en la sentencia de amparo se declarará la inconstitucionalidad del acto reclamado. Ese examen encuentra además fundamento en el artículo 107, fracción X, constitucional, en cuanto establece que para el otorgamiento de la medida suspensional deberá tomarse en cuenta, entre otros factores, la naturaleza de la violación alegada, lo que implica que debe atenderse al derecho que se dice violado. Esto es, el examen de la naturaleza de la violación alegada no sólo comprende el concepto de violación aducido por el quejoso sino que implica también el hecho o acto que entraña la violación, considerando sus características y su trascendencia. En todo caso dicho análisis debe realizarse, sin prejuzgar sobre la certeza del derecho, es decir, sobre la constitucionalidad o inconstitucionalidad de los actos reclamados, ya que esto sólo puede determinarse en la sentencia de amparo con base en un procedimiento más amplio y con mayor información, teniendo en cuenta siempre que la determinación tomada en relación con la suspensión no debe influir en la sentencia de fondo, toda vez que aquélla sólo tiene el carácter de provisional y se funda en meras hipótesis, y no en la certeza de la existencia de las pretensiones, en el entendido de que deberá sopesarse con los otros elementos requeridos para la suspensión, porque si el perjuicio al interés social o al orden público es mayor a los daños y perjuicios de difícil reparación que pueda sufrir el quejoso, deberá negarse la suspensión solicitada, ya que la preservación del orden público o del interés de la sociedad están por encima del interés particular afectado. Con este proceder, se evita el exceso en el examen que realice el juzgador, el cual siempre quedará sujeto a las reglas que rigen en materia de suspensión.

Contradicción de tesis 3/95. Entre las sustentadas por los Tribunales Colegiados Tercero en Materia Administrativa del Primer Circuito y Segundo del Sexto Circuito. 14 de marzo de 1996. Unanimidad de nueve votos. Ausentes: Juventino V. Castro y Castro y Humberto Román Palacios por estar desempeñando un encargo extraordinario. Ponente: Olga María del Carmen Sánchez Cordero de García Villegas. Secretario: Marco Antonio Rodríguez Barajas.

El Tribunal Pleno, en su sesión privada celebrada el ocho de abril en curso, aprobó, con el número 15/1996, la tesis de jurisprudencia que antecede. México, Distrito Federal, a ocho de abril de mil novecientos noventa y seis.

Algunos criterios posteriores han pretendido limitar e incluso pormenorizar el alcance de la jurisprudencia en cita, como las que transcriben a continuación:

No. Registro: 185,447
Jurisprudencia
Materia(s): Común
Novena Época
Instancia: Tribunales Colegiados de Circuito
Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta
XVI, Diciembre de 2002
Tesis: VI.3o.A. J/21
Página: 581

APARIENCIA DEL BUEN DERECHO. ALCANCES. Si bien es cierto que con base en la teoría de la apariencia del buen derecho existe la posibilidad de conceder la suspensión del acto reclamado cuando es evidente que en relación con el fondo del asunto asiste un derecho al quejoso que hace posible anticipar con cierto grado de acierto que obtendrá la protección federal que busca, tal posibilidad no llega al extremo de hacer en el incidente de suspensión un estudio que implique profundidad en argumentos de constitucionalidad, pues esto es propio de la sentencia que se emita en el juicio principal. Así pues, si en el caso de que se trate no es tan claro preestablecer con sólo "echar un vistazo" a la apariencia del buen derecho si la actuación de la autoridad está apegada a la ley, o bien, si es el peticionario de garantías quien tienen razón en cuanto la tilda de inconstitucional, no cobra aplicación la teoría en comento.

TERCER TRIBUNAL COLEGIADO EN MATERIA ADMINISTRATIVA DEL SEXTO CIRCUITO.

Incidente de suspensión (revisión) 111/2002. Maximiliano Jiménez Ramírez. 4 de julio de 2002. Unanimidad de votos. Ponente: Víctor Antonio Pescador Cano. Secretario: José Guerrero Durán.

Queja 37/2002. Cobe de México, S.A. de C.V. 2 de agosto de 2002. Unanimidad de votos. Ponente: Víctor Antonio Pescador Cano. Secretario: José Guerrero Durán.

Queja 53/2002. Metales Kendal, S.A. de C.V. 13 de septiembre de 2002. Unanimidad de votos. Ponente: Víctor Antonio Pescador Cano. Secretario: José Guerrero Durán.

Queja 58/2002. Inmuebles de Oriente, S.A. de C.V. 8 de octubre de 2002. Unanimidad de votos. Ponente: Jaime Raúl Oropeza García. Secretario: Héctor Alejandro Treviño de la Garza.

Queja 61/2002. Metales Kendal, S.A. de C.V. 18 de octubre de 2002. Unanimidad de

votos. Ponente: Víctor Antonio Pescador Cano. Secretario: Jorge Arturo Gamboa de la Peña.

No. Registro: 200,137
Jurisprudencia
Materia(s): Común, Administrativa, Constitucional
Novena Época
Instancia: Pleno
Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta
III, Abril de 1996
Tesis: P./J. 16/96
Página: 36

SUSPENSION. PROCEDENCIA EN LOS CASOS DE CLAUSURA EJECUTADA POR TIEMPO INDEFINIDO. El artículo 107, fracción X de la Constitución General de la República, establece como uno de los requisitos para la procedencia de la suspensión del acto reclamado en el amparo, el de tomar en cuenta la naturaleza de la violación alegada; esto es, el juzgador deberá realizar un juicio de probabilidad y verosimilitud del derecho del solicitante, que podrá cambiar al dictar la sentencia definitiva, pues el hecho de que anticipe la probable solución de fondo del juicio principal, es un adelanto provisional, sólo para efectos de la suspensión. Tal anticipación es posible porque la suspensión se asemeja, en el género próximo, a las medidas cautelares, aunque es evidente que está caracterizada por diferencias que la perfilan de manera singular y concreta. Sin embargo, le son aplicables las reglas de tales medidas, en lo que no se opongan a su específica naturaleza. En este aspecto cabe señalar que son dos los extremos que hay que llenar para obtener la medida cautelar: 1) Apariencia de buen derecho y 2) Peligro en la demora. La apariencia de la existencia del derecho apunta a una credibilidad objetiva y seria que descarte una pretensión manifiestamente infundada, temeraria o cuestionable, lo que se logra a través de un conocimiento superficial, dirigido a lograr una decisión de mera probabilidad respecto de la existencia del derecho discutido en el proceso; el peligro en la demora consiste en la posible frustración de los derechos del pretendiente de la medida, que puede darse como consecuencia de la tardanza en el dictado de la resolución de fondo. En síntesis, la medida cautelar exige un preventivo cálculo de probabilidad sobre el peligro en la dilación, que no puede separarse de otro preventivo cálculo de probabilidad, que se hace sobre la existencia del derecho cuya tutela se solicita a los tribunales. Consecuentemente, si toda medida cautelar descansa en los principios de verosimilitud o apariencia del derecho y el peligro en la demora, el Juez de Distrito puede analizar esos elementos en presencia de una clausura ejecutada por tiempo indefinido, y si la provisión cautelar, como mera suspensión, es ineficaz, debe dictar medidas que implican no una restitución, sino un adelanto provisional del derecho cuestionado, para resolver posteriormente, en forma definitiva, si el acto reclamado es o no inconstitucional; así, el efecto de la suspensión será interrumpir el estado de clausura mientras se resuelve el fondo del asunto, sin perjuicio de que si se niega el amparo, porque la "apariencia del buen derecho" sea equivocada, la autoridad pueda reanudar la

clausura hasta su total cumplimiento. Lo expuesto anteriormente se sustenta en la fracción X del dispositivo constitucional citado, que establece que para conceder la suspensión deberá tomarse en cuenta la naturaleza de la violación alegada, lo que supone la necesidad de realizar un juicio de probabilidad y verosimilitud del derecho esgrimido, con miras a otorgar la medida cautelar para evitar daños y perjuicios de difícil reparación al quejoso y conservar viva la materia del juicio, si con ello no se lesionan el interés social y el orden público, lo cual podrá resolver la sensibilidad del Juez de Distrito, ante la realidad del acto reclamado, pues si el perjuicio al interés social o al orden público es mayor a los daños y perjuicios de difícil reparación que pueda sufrir el quejoso, deberá negar la suspensión solicitada, ya que la preservación del orden público y el interés de la sociedad están por encima del interés particular afectado.

Contradicción de tesis 12/90. Entre las sustentadas por los Tribunales Colegiados Segundo y Tercero en Materia Administrativa del Primer Circuito. 14 de marzo de 1996. Unanimidad de nueve votos. Ausentes: Juventino V. Castro y Castro y Humberto Román Palacios por estar desempeñando un encargo extraordinario. Ponente: Guillermo I. Ortiz Mayagoitia. Secretaria: Angelina Hernández Hernández.

El Tribunal Pleno, en su sesión privada celebrada el ocho de abril en curso, aprobó, con el número 16/1996, la tesis de jurisprudencia que antecede. México, Distrito Federal, a ocho de abril de mil novecientos noventa y seis.

No. Registro: 213,282
Tesis aislada
Materia(s): Común
Octava Época
Instancia: Tribunales Colegiados de Circuito
Fuente: Semanario Judicial de la Federación
XIII, Marzo de 1994
Página: 473

SUSPENSION DE LOS ACTOS RECLAMADOS PROCEDE CONCEDERLA, SI EL JUZGADOR DE AMPARO SIN DEJAR DE OBSERVAR LOS REQUISITOS DEL ARTICULO 124 DE LA LEY DE AMPARO, CONSIDERA QUE LOS ACTOS SON APARENTEMENTE INCONSTITUCIONALES. Para decidir sobre la procedencia de la suspensión de los actos reclamados, debe tomarse en cuenta que la suspensión tiene como objeto primordial preservar la materia del juicio, asegurando provisionalmente los bienes, la situación jurídica, el derecho o el interés de que se trate, para que la sentencia que en su día - lejano, en muchas ocasiones- declare el derecho del promovente, pueda ser ejecutada, eficaz e íntegramente; y para lograr este objetivo en el capítulo III, del título segundo, del libro primero, de la Ley de Amparo, se contienen una serie de disposiciones legales encaminadas todas ellas a conservar viva la materia del amparo, sin afectar intereses de terceros, ni de la sociedad, dentro de esas disposiciones legales se prevé, desde la suspensión

automática de los actos hasta el tomar las medidas que estime convenientes el juzgador de amparo, para que no se defrauden derechos de terceros, evitando perjuicios a los interesados hasta donde sea posible, esto lleva implícito no sólo la suspensión (paralización de los actos reclamados), sino la existencia de otras medidas cautelares, tales como poner a un reo en libertad o levantar un estado de clausura ya ejecutada (criterio sustentado recientemente por la Suprema Corte de Justicia de la Nación), estos actos llevan implícito un adelanto de la efectividad de la sentencia de fondo que puede un día ser favorable. Esta suspensión de los actos que adelanta la efectividad aunque sea de manera parcial y provisional, de la sentencia de amparo, se encuentra perfectamente justificada con la preservación de la materia de amparo y el evitar que se causen daños y perjuicios de difícil o imposible reparación al quejoso. Para que se otorgue la suspensión es necesario que se den los requisitos del artículo 124 de la ley de la materia, que son: que la solicite el quejoso, que no se siga perjuicio al interés social ni se contravengan disposiciones de orden público, y que sean de difícil reparación los daños y perjuicios que se causen al agraviado con la ejecución del acto. Cuando se den estos tres requisitos la medida cautelar deberá concederse, procurando el juzgador de amparo fijar la situación en que habrán de quedar las cosas y tomará las medidas pertinentes para conservar la materia del amparo hasta la terminación del juicio (último párrafo del citado artículo). Ahora bien, habría que preguntarse cómo el juzgador de amparo va a considerar que se cumplen los requisitos antes mencionados y cómo va a procurar fijar la situación en que habrán de quedar las cosas, tomando las medidas pertinentes para conservar la materia del amparo, la respuesta lógica y jurídica es mediante el análisis de la demanda de garantías y los anexos que se acompañan, tratándose de la suspensión provisional, y mediante el análisis de la demanda de amparo, los informes previos y las pruebas que aporten las partes, tratándose de la suspensión definitiva, porque dentro de las disposiciones que regulan este incidente de suspensión, se contempla la posibilidad de probar, con ciertas limitaciones propias de un procedimiento sumario, pero existen pruebas dentro del incidente que deben ser tomadas en consideración, siguiendo los principios que rigen cualquier procedimiento, todo esto deberá ser tomado en consideración por el juez de Distrito para decidir si concede o niega la suspensión definitiva, para efectos prácticos podemos decir que debe tomar en cuenta todo lo que contiene el cuaderno incidental que se forma por separado del principal. Además, de conformidad con el artículo 107, fracción X, primer párrafo, de la Constitución Federal para el otorgamiento de la suspensión se tomará en cuenta la naturaleza de la violación alegada, para determinar esa "naturaleza de la violación alegada" (aparte obviamente de la certeza de actos), es que se estableció un sistema probatorio, con limitaciones como dijimos, dentro del incidente de suspensión, por lo que apreciar la legalidad de un acto para otorgar la suspensión, es acorde con lo establecido por el legislador federal. En este orden de ideas, el juez de amparo siendo perito en derecho, no puede dejar de advertir en el incidente de suspensión, las irregularidades legales que contienen los actos reclamados, sin realizar un estudio profundo o desviarse a cuestiones propias del fondo (como son las causales de improcedencia del juicio de garantías), simplemente de la lectura de la demanda, de los informes previos o de las pruebas aportadas, salta muchas veces a la vista la ilegalidad de los actos reclamados, ilegalidad que deberá sopesar al estimar que la

suspensión de dichos actos puede ocasionar perjuicio al interés social o al orden público, en cuyo caso si el perjuicio al interés social o la contravención al orden público es mayor a los daños y perjuicios de difícil reparación que pueda sufrir el quejoso, deberá negar la suspensión solicitada; no por el hecho de que el juzgador no advirtió la ilegalidad del acto reclamado, sino porque el interés de la sociedad y la preservación del orden público están por encima del interés del particular afectado. Pero cuando el juzgador de amparo sopesa la ilegalidad (aunque sea presuntivamente) del acto reclamado con los intereses sociales y el orden público, y llega a la convicción de que la suspensión de aquél en nada perjudica el interés social ni contraviene el orden público, debe otorgar la medida cautelar para no ocasionar daños y perjuicios de difícil reparación al quejoso y para conservar viva la materia del amparo. Hay innumerables ejemplos de actos (presumiblemente ilegales) contra los que la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha estimado procedente la medida cautelar, inspirada sin lugar a dudas, en el principio doctrinal fumus boni iuris o apariencia de buen derecho, esto es, que el derecho legítimamente tutelado de quien solicita la suspensión existe y le pertenece, aunque sea en apariencia; así como en las palabras de Chiovenda de que "El tiempo necesario para obtener la razón no debe causar daño a quien tiene la razón", es decir, si el particular tiene razón y de todos modos debe ir a tribunales para lograrla, esos años que se tarde en conseguirla, mientras dura el litigio, sus intereses deben estar protegidos por la suspensión, mientras se desarrolla un litigio en que pelea contra la administración pública para lograr que, a la postre, se le restituyan sus derechos. Con base en esto, podemos afirmar que cuando un acto reclamado es inconstitucional en sí mismo, como podría ser la orden para torturar al quejoso, la suspensión se otorgará de inmediato para que cese o se suspenda el acto inconstitucional reclamado, cuando el acto no sea inconstitucional en sí mismo, como la orden de aprehensión, se concederá la suspensión cuando apreciando el acto y teniéndolo por cierto o presuntivamente cierto, las características que lo rodean lo hacen inconstitucional, como sería que dicha orden hubiese sido emitida fuera de procedimiento judicial por autoridad que carece de facultades para emitirla. Y existe otra clase de actos reclamados que también son susceptibles de suspenderse que son aquellos cuya ilegalidad queda probada en la tramitación del incidente de suspensión, aunque sea de manera presuntiva, indiciaria o aparente, ilegalidad que para el juzgador de amparo, que es perito en derecho, es muy probable o certera, por lo que teniendo a su cargo proveer sobre la suspensión para conservar la materia del juicio de garantías y evitar que se le causen al quejoso daños y perjuicios de imposible o difícil reparación, deberá realizar un juicio de probabilidad y verosimilitud del derecho del solicitante que, podrá cambiarse al dictar la sentencia de fondo. Esto es, el juzgador de amparo al analizar las constancias que obran en el cuaderno incidental, para decidir sobre la certeza del acto y la suspensión de aquél al resultar cierto, no puede dejar de percatarse de la ilegalidad que reviste el acto reclamado, puesto que necesariamente, para poder decidir sobre el otorgamiento de la medida cautelar, tendrán que hacerse consideraciones sobre "el fondo del negocio", aunque éstas sean limitadas y con las reservas probatorias lógicas que puedan darse, consideraciones que pueden ser provisionales y siempre sin prejuzgar sobre la resolución final, pero que para efectos exclusivos de la suspensión, no es lógico ni jurídico ni justo que se reserve la

convicción (provisional y anticipada pero al fin convicción) de que el acto reclamado es ilegal y que los daños y perjuicios de difícil o imposible reparación que sufra el quejoso, si se le niega la suspensión, se derivarán precisamente de la ejecución del acto administrativo ilegal. Es cierto que la apreciación necesaria sobre el buen derecho del promovente (para que pueda decirse que se ve afectado por un acto arbitrario), anticipa el fondo del juicio principal, pero no hay que olvidar que lo adelanta sólo provisionalmente, es decir, sin prejuzgarlo, y además, no lo adelanta más que en la propia concesión de la suspensión, que siempre tendrá un carácter temporal, sin más efecto que mantener las cosas en el estado en que se encuentran, retardando en el peor de los casos, la ejecución del acto de autoridad, pero salvaguardando la materia del juicio constitucional que siempre de una forma u otra, versa sobre el respeto de los derechos públicos subjetivos de los gobernados. Este criterio es apegado a las disposiciones legales que rigen el incidente de suspensión en materia de amparo, en virtud de que si el juzgador se "convence provisionalmente" de que el acto reclamado es ilegal, y se cumplen los requisitos establecidos en el artículo 124 de la Ley de Amparo, deberá otorgar la suspensión del acto reclamado, fijando la situación en que habrán de quedar las cosas, y tomará las medidas pertinentes para conservar la materia del amparo hasta la terminación del juicio, en caso contrario, esto es, que no se cumplan dichos requisitos, el juzgador negará la suspensión aunque estime que el acto es legalmente irregular. Es muy importante mencionar que no es obstáculo para sostener el criterio antes expuesto, la tesis de jurisprudencia de la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, número mil novecientos, visible en la página tres mil sesenta y seis, de la Segunda Parte del Apéndice al Semanario Judicial de la Federación de mil novecientos diecisiete a mil novecientos ochenta y ocho, que dice: "SUSPENSION, MATERIA DE LA. DIFIERE DE LA DEL JUICIO. Al resolver sobre ella no pueden estudiarse cuestiones que se refieran al fondo del amparo"; toda vez que dicho criterio, según se aprecia de los precedentes, se basó en que el estudio de la suspensión del acto reclamado debe realizarse a la luz de las disposiciones legales contenidas en el capítulo III, del título II, del libro primero, de la Ley de Amparo, y el criterio sostenido por los suscritos en el presente fallo se encuentra apegado a dichas disposiciones, puesto que la ilegalidad, en su caso, del acto reclamado, el juez de amparo la advertirá de la demanda de garantías, los informes previos y las pruebas aportadas por las partes en el incidente de suspensión, sujetándose en todo momento para conceder la medida cautelar a los requisitos y demás disposiciones legales que rigen dicho incidente de suspensión.

TERCER TRIBUNAL COLEGIADO EN MATERIA ADMINISTRATIVA DEL PRIMER CIRCUITO.

Incidente en revisión 2233/93. Juan Manuel Iñiguez Rueda. 21 de octubre de 1993. Mayoría de votos. Ponente: Genaro David Góngora Pimentel. Disidente: Carlos Alfredo Soto Villaseñor. Secretaria: Guadalupe Robles Denetro.

Nota: Esta tesis contendió en la contradicción 3/95 resuelta por el Tribunal Pleno, de la que derivó la tesis P./J. 15/96, que aparece publicada en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, Tomo III, abril de 1996, página 16,

con el rubro: "SUSPENSION. PARA RESOLVER SOBRE ELLA ES FACTIBLE, SIN DEJAR DE OBSERVAR LOS REQUISITOS CONTENIDOS EN EL ARTICULO 124 DE LA LEY DE AMPARO, HACER UNA APRECIACION DE CARACTER PROVISIONAL DE LA INCONSTITUCIONALIDAD DEL ACTO RECLAMADO."

En resumen, consideramos que la suspensión del acto reclamado en el juicio de garantías, en ocasiones obedece a sus más altos fines –evitar que se consumen contra el particular afectado daños y perjuicios de difícil reparación, así como conservar viva la materia del amparo–; pero en otras coloca al gobernado en estado de indefensión, al exigirle requisitos extremos para la concesión de la medida cautelar, o negarle la posibilidad de que el acto se suspenda, acarreándole perjuicios no sólo de difícil sino de imposible reparación.

Nos pronunciamos por la revisión y discusión de la totalidad de los principios rectores del sistema de suspensión de acto reclamado, a efecto de que, sin permitir el abuso de la misma, vuelva a representar una eficaz salvaguarda de la vida, de la libertad, de la honra y del patrimonio de las personas.

4.2.4.2. Improcedencia y Sobreseimiento

Las causas de improcedencia son aquellas normas constitucionales, legales o jurisprudenciales que impiden al juzgador entrar al estudio del asunto, consecuentemente provocan el desechamiento de la demanda por parte del tribunal, o cuando ésta ya ha sido admitida, importan el sobreseimiento del juicio, aunado a que, por ser disposiciones de orden público, son de estudio preferente, lo aleguen o no las partes.

El artículo 73 de la Ley de Amparo establece en dieciocho fracciones las causas legales de improcedencia del juicio constitucional:

Artículo 73. El juicio de amparo es improcedente:

I. Contra actos de la Suprema Corte de Justicia;

II. Contra resoluciones dictadas en los juicios de amparo o en ejecución de las mismas;

III. Contra leyes o actos que sean materia de otro juicio de amparo que se encuentre pendiente de resolución, ya sea en primera o única instancia, o en revisión,

promovido por el mismo quejoso, contra las mismas autoridades y por el propio acto reclamado, aunque las violaciones constitucionales sean diversas;

IV. Contra leyes o actos que hayan sido materia de una ejecutoria en otro juicio de amparo, en los términos de la fracción anterior;

V. Contra actos que no afecten los intereses jurídicos del quejoso;

VI. Contra leyes, tratados y reglamentos que, por su sola vigencia, no causen perjuicio al quejoso, sino que se necesite un acto posterior de aplicación para que se origine tal perjuicio;

VII. Contra las resoluciones o declaraciones de los organismos y autoridades en materia electoral;

VIII. Contra las resoluciones o declaraciones del Congreso Federal o de las Cámaras que lo constituyen, de las Legislaturas de los Estados o de sus respectivas Comisiones o Diputaciones Permanentes, en elección, suspensión o remoción de funcionarios, en los casos en que las Constituciones correspondientes les confieran la facultad de resolver soberana o discrecionalmente;

IX. Contra actos consumados de un modo irreparable;

X. Contra actos emanados de un procedimiento judicial, o de un procedimiento administrativo seguido en forma de juicio, cuando por virtud de cambio de situación jurídica en el mismo deban considerarse consumadas irreparablemente las violaciones reclamadas en el procedimiento respectivo, por no poder decidirse en tal procedimiento sin afectar la nueva situación jurídica.

Cuando por vía de amparo indirecto se reclamen violaciones a los artículos 19 o 20 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, exclusivamente la sentencia de primera instancia hará que se considere irreparablemente consumadas las violaciones para los efectos de la improcedencia prevista en este precepto. La autoridad judicial que conozca del proceso penal, suspenderá en estos casos el procedimiento en lo que corresponda al quejoso, una vez cerrada la instrucción y hasta que sea notificada de la resolución que recaiga en el juicio de amparo pendiente;

XI. Contra actos consentidos expresamente o por manifestaciones de voluntad que entrañen ese consentimiento;

XII. Contra actos consentidos tácitamente, entendiéndose por tales aquellos contra los que no se promueva el juicio de amparo dentro de los términos que se señalan en los artículos 21, 22 y 218.

No se entenderá consentida tácitamente una Ley, a pesar de que siendo impugnable en amparo desde el momento de la iniciación de su vigencia, en los términos de la

fracción VI de este artículo, no se haya reclamado, sino sólo en el caso de que tampoco se haya promovido amparo contra el primer acto de su aplicación en relación con el quejoso.

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 interesado hacerlo valer o impugnar desde luego la ley en juicio de amparo. En el primer caso, sólo se entenderá consentida la ley si no se promueve contra ella el amparo dentro del plazo legal contado a partir de la fecha en que se haya notificado la resolución recaída al recurso o medio de defensa, aun cuando para fundarlo se hayan aducido exclusivamente motivos de ilegalidad.

Si en contra de dicha resolución procede amparo directo, deberá estarse a lo dispuesto en el artículo 166, fracción IV, párrafo segundo, de este ordenamiento.

XIII. Contra las resoluciones judiciales o de tribunales administrativos o del trabajo respecto de las cuales conceda 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.

Se exceptúan de la disposición anterior los casos en que el acto reclamado importe peligro de privación de la vida, deportación o destierro, o cualquiera de los actos prohibidos por el artículo 22 de la Constitución.

XIV. Cuando se esté tramitando ante los tribunales ordinarios algún recurso o defensa legal propuesta por el quejoso que pueda tener por efecto modificar, revocar o nulificar el acto reclamado;

XV. Contra actos de autoridades distintas de los tribunales judiciales, administrativos o del trabajo, que deban ser revisados de oficio, conforme a las leyes que los rijan, o proceda contra ellos algún recurso, juicio o medio de defensa legal por virtud del cual puedan ser modificados, revocados o nulificados, siempre que conforme a las mismas leyes se suspendan los efectos de dichos actos mediante la interposición del recurso o medio de defensa legal que haga valer el agraviado, sin exigir mayores requisitos que los que la presente ley consigna para conceder la suspensión definitiva, independientemente de que el acto en sí mismo considerado sea o no susceptible de ser suspendido de acuerdo con esta ley.

No existe obligación de agotar tales recursos o medios de defensa, si el acto reclamado carece de fundamentación;

XVI. Cuando hayan cesado los efectos del acto reclamado;

XVII. Cuando subsistiendo el acto reclamado no pueda surtir efecto legal o material alguno por haber dejado de existir el objeto o la materia del mismo;

XVIII. En los demás casos en que la improcedencia resulte de alguna disposición de la ley.

Las causales de improcedencia, en su caso, deberán ser examinadas de oficio.

La jurisdicción contenciosa administrativa y la constitucional, exigen que el acto sometido a su consideración no admita recurso alguno, por el cual pueda ser revocado o modificado, razón por la cual, para el caso de que el particular no observe el mencionado principio su demanda será desechada por improcedente.[26]

Por otra parte, el sobreseimiento[27] es un acto procesal proveniente de la potestad jurisdiccional, que concluye una instancia judicial, sin resolver el negocio en cuanto al fondo, sino atendiendo a circunstancias o hechos ajenos, o al menos diversos, de lo substancial de la controversia subyacente o fundamental.[28] Es decir, constituye una resolución por la que el órgano jurisdiccional cesa en el conocimiento del negocio, en virtud de una causa legal que da por concluido el proceso, sin resolverlo en lo principal.

La insuficiencia de recursos –humanos y materiales– dentro del Poder Judicial de la Federación ha originado que los acuerdos dictados al interior de los órganos jurisdiccionales, en buena medida, pretendan dejar de resolver las controversias en cuanto al fondo y sólo las resuelvan sobreseyendo, es decir, sin entrar al estudio de la controversia misma, con lo que colocan indefensos a los administrados.

Baste para soportar esa afirmación el hecho de que el Poder Judicial de la Federación se haya preocupado por emitir criterios que dejan de lado la protección del quejoso en un momento jurídico dado, sobreseyendo en el juicio de amparo, fundando dicha decisión en lo que se ha dado en llamar actos futuros no inminentes, para después de ejecutado el acto, nuevamente hacer nugatoria la Justicia de la Unión, cuando esa ejecución sea de naturaleza irreparable. Consideramos que esta conducta implica una denegación de justicia.

---

[26] Vid. Supra. PP. 48 y ss.

[27] Nos referimos en específico al problema del elevadísimo número de sobreseimientos decretados en los juicios de amparo.

[28] Cfr. Burgoa, Ignacio. Diccionario… Op. cit. P. 413.

No es éste el lugar para expresar argumentos tendientes a revelar y combatir la creciente tendencia hacia el sobreseimiento de los procesos de amparo, por parte de los órganos judiciales de tutela constitucional, nuestra única pretensión es evidenciar nuestro conocimiento acerca de los inconvenientes que representa la justicia constitucional, no obstante, seguimos sosteniendo, en el caso específico de esta investigación, aquélla se alza como la única alternativa de acceso a la justicia, en los términos precisados por el artículo 17 de la Constitución General de la República.[29]

[29] Vid. Informe Anual de Labores 2005. Poder Judicial de la Federación. P. XVIII. Para consultarlo puede visitarse la página de internet del Consejo de la Judicatura Federal, señalada en la página 161.

CAPÍTULO QUINTO
PROPUESTAS PARA RESOLVER LA FALTA DE ACCESO A LA JUSTICIA ADMINISTRATIVA Y ABATIR EL REZAGO EN SU IMPARTICIÓN

SUMARIO: 5.1. Reforma a la Ley de Amparo. –5.1.1. Causas de Improcedencia. –5.1.2. Actualización del Principio de Definitividad. –5.2. Puntos Destacados del Proyecto de Ley de Amparo de 29 de agosto de 2000. –5.2.1. Interés Jurídico e Interés Legítimo. –5.2.2. Declaratoria General de Inconstitucionalidad. –5.3. Crítica a la Imposibilidad Jurídica de Impugnar los Reglamentos Prevista por los Artículos 2º y 8° fracción IX de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo. –5.3.1. Imposibilidad Legal de Impugnar los Reglamentos Administrativos. –5.3.2. El Principio de Reserva de Ley.

5.1.REFORMA A LA LEY DE AMPARO

5.1.1. Causas de Improcedencia

El Poder Judicial de la Federación resuelve 777,011 asuntos al año,[1] de los cuales 295,999 corresponden a los tribunales colegiados de circuito, 50,730 a los tribunales unitarios de circuito, y 430,282 a los juzgados de distrito, una carga insufrible que genera saturación, rezago y ausencia de calidad en las resoluciones.

Ahora bien, existen diversos supuestos –sobre todo en materia administrativa– en los cuales, por virtud de una causa de improcedencia se omite el estudio de la constitucionalidad de un acto reclamado, alegando la inexistencia de un agravio personal y directo; posteriormente, cuando dicho agravio ocurre, es muy probable que la ejecución del acto sea de naturaleza irreparable, lo que constituye por sí otra causa de improcedencia, cuya actualización deja indefenso al particular afectado.

En ese tenor, v. gr: en la impugnación de leyes en amparo indirecto se advierte que la

[1] Ibidem. PP. XVIII a XX.

concepción de autoaplicatividad y heteroaplicatividad se presta para decretar muchos sobreseimientos, en contradicción con los principios normativos del juicio de amparo, bajo una noción poco acertada de interés jurídico y de la existencia de un agravio personal y directo.

Los anteriores razonamientos nos llevan a concluir que algunas instituciones jurídicas trascendentales como la discutida, no deben quedar al arbitrio de los juzgadores, máxime si después del juicio constitucional el quejoso no cuenta con ninguna otra instancia para defender su derecho –excepción hecha del recurso de revisión, dentro del propio juicio, el cual, dicho sea de paso, es aún más estricto que la primera instancia–, en tal virtud debe abrirse el acceso a la justicia, y ésta debe impartirse bajo los principios protectores que animan el aludido medio de defensa, so pena de devaluar como ahora sucede, uno de los más nobles sistemas para la protección de los particulares frente a los actos autoritarios ilegales.

A nuestra consideración, las causas de improcedencia, en ocasiones, generan una denegación de justicia por parte de los tribunales de la Federación. No pasa desapercibido que la jurisdicción ordinaria juega un papel imprescindible en la impartición de justicia administrativa en el Estado mexicano, sin embargo, desde la óptica de la presente investigación, la justicia constitucional ha venido a constituir la única opción del gobernado para lograr el auténtico acceso a la justicia administrativa, por lo cual se reputa necesario, mientras no se resuelva el problema de los medios ordinarios de defensa, que la vía de tutela del Máximo Ordenamiento legal se encuentre expedita, por lo cual consideramos apremiante una revisión de las causas de improcedencia en el juicio constitucional, a efecto de no caer en una denegación de justicia, prohibida por el artículo 17 del cuerpo legal en cita.

5.1.2. **Actualización del Principio de Definitividad**

El principio de definitividad impide que el particular afectado por un acto autoritario acuda al juicio de garantías, sin haber agotado previamente los medios ordinarios de defensa a su alcance. La consecuencia de no hacerlo es la improcedencia de dicho juicio.

En el mismo orden de ideas, bajo la premisa del agotamiento de los medios de defensa

legalmente establecidos, en la actualidad, una resolución favorable al particular tarda en promedio entre cinco y diez años para ejecutarse,[2] es indispensable abrir las vías jurisdiccionales idóneas para que el combate de los actos autoritarios lesivos no tenga una dilación tan extremosa y sí, en cambio, haya un auténtico acceso a la justicia administrativa.

Para tal efecto se propone la modificación de la Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, Ley Federal de Procedimiento Administrativo, Ley de Amparo, por citar sólo algunos ordenamientos federales,[3] a fin de que permitan a los gobernados la impugnación de actos autoritarios bajo hipótesis generales, sin necesidad de agotar en todos los casos los medios de defensa previos a la pretendida instancia.

5.2. PUNTOS DESTACADOS DEL PROYECTO DE LEY DE AMPARO DE 29 DE AGOSTO DE 2000

5.2.1. Interés Jurídico e Interés Legítimo

Uno de los principios fundamentales del juicio constitucional es el de existencia de un agravio personal y directo, en virtud del cual, debe probarse la afectación causada por el acto autoritario sobre la esfera de derechos del quejoso.

El interés jurídico se define como la titularidad de un derecho a favor de una persona, establecido en una norma jurídica.[4] Por el contrario, el interés legítimo es un derecho reflejo derivado de la posición que guarda el particular respecto del acto autoritario, o bien de que dicho acto se dirija a él en específico, generando un agravio.[5]

El punto V de la "Introducción al Proyecto de Ley de Amparo Reglamentaria de los Artículos 103 y 107 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos" de fecha 29 de agosto de 2000,[6] señala:

---

[2] Información actualizada a diciembre de 2005, relativo al cumplimiento de sentencias ejecutorias favorables a los contribuyentes, dentro de la Procuraduría Fiscal del Distrito Federal, Secretaría de Finanzas; Gobierno del Distrito Federal. (Impugnación de créditos fiscales).

[3] Recordemos que la Ley del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal vigente permite ir al amparo sin agotar previamente el juicio de nulidad.

[4] Vid. Supra. P. 41.

[5] Vid. Supra. P. 21.

[6] Coordinado por la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

V. Además del objeto de protección y los efectos de las sentencias, la cuestión más relevante del juicio de amparo tiene que ver con el tipo de interés exigido para solicitarlo. Hasta ahora, en nuestro país se ha seguido la idea de que para tal efecto es necesaria la existencia de un interés jurídico, identificado con el derecho subjetivo. Puede ser que en el pasado esa forma de relación entre la situación de las personas y sus posibilidades de acceso a los procesos fuera correcta, toda vez que se pensaba a la sociedad mexicana como altamente homogénea y debidamente representada por los órganos políticos competentes para la expedición de normas generales. Sin embargo, cuando la forma de representación de la sociedad de nuestros tiempos es la pluralidad política y cuando existe una lucha social para lograr la incorporación al orden jurídico de una serie de demandas sociales, no es posible seguir exigiendo que aquello cuya normativización se está demandando sea el contenido del derecho que se está exigiendo.

La forma de resolver el problema del interés para acudir al juicio tiene que ver, entonces, con la forma en que se vislumbran las posibilidades de acceso a la justicia. En este sentido, la forma extrema de solución radica en la previsión del interés simple, en tanto permite que cualquiera que tenga un reclamo se presente a juicio y logre la instauración de un litigio. Esta modalidad presenta, posiblemente, más inconvenientes que ventajas cuando llega a darse de forma generalizada y respecto de cuestiones tan complejas y delicadas como los juicios constitucionales, por lo cual la Comisión estimó que no era conveniente ni razonable proponerlo en el proyecto de Ley de Amparo.

Frente a la disyuntiva de mantener el sistema en sus términos actuales o abrir nuevas posibilidades de impugnación, la Comisión propone introducir el sistema intermedio que suele denominarse de interés legítimo. Se trata de una institución con un amplio desarrollo en el derecho comparado y con algunos antecedentes en el nuestro que, justamente, permite constituir como quejoso en el amparo a aquella persona que resulte afectada por un acto en virtud de, o la afectación directa a, un derecho reconocido por el orden jurídico –interés jurídico– o, y aquí está lo relevante, cuando el acto de autoridad no afecte ese derecho pero sí la situación jurídica derivada del propio orden jurídico. Por su amplitud, este criterio de legitimación debe ser considerado a la luz de todas las hipótesis que puedan llegar a presentarse en el juicio. Por ello, la Comisión propone acotarlo tratándose de los actos o resoluciones provenientes de los tribunales judiciales, administrativos o del trabajo. En estos casos se están discutiendo las posiciones dentro de un litigio en el que, en principio, las partes tienen las mismas posibilidades procesales y los mismos medios de defensa, de modo tal que cualquier afectación de ese equilibrio por la postulación de un interés legítimo frente a otro jurídico, rompería el equilibrio procesal que siempre es necesario mantener.[7]

[7] Vid. "Introducción al Proyecto de Ley de Amparo Reglamentaria de los Artículos 103 y 107 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos" de fecha 29 de agosto de 2000. PP. 24 y 25. Este último puede consultarse en la sede de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

Creemos indispensable que el órgano legislativo federal y, en su caso, el Poder Revisor de la Constitución, consideren la propuesta transcrita, habida cuenta que evitaría la indefensión de los gobernados con base en rigorismos actualmente desfasados.

5.2.2. Declaración General de Inconstitucionalidad

Las sentencias en el juicio de amparo sólo protegen al particular que ocurrió en queja ante los tribunales en su función de control de la constitucionalidad, sin realizar una declaración general respecto de la ley o acto motivo de la resolución de fondo.[8]

El proyecto en cita, en su parte introductiva, establece un sistema donde se autoriza la emisión, por parte del Máximo Tribunal del país, de una declaración general de inconstitucionalidad, sin desaparecer del todo la "*fórmula Otero*", el punto IX del referido proyecto plantea lo siguiente:

> *IX. Respecto a las sentencias de amparo se introducen también algunas modificaciones que deben ser resaltadas, tales como la distinción entre las sentencias cuyo pronunciamiento aluda a normas generales y aquellas que se refieran a actos. Tratándose de las primeras, por lo que más adelante se verá en materia de declaración general de inconstitucionalidad, se prevé que la sentencia de amparo deberá establecer si la norma debe ser declarada constitucional o inconstitucional o, lo que es más novedoso y posiblemente más relevante, si es posible postular una interpretación de la norma impugnada que al ser conforme con el propio texto constitucional, salve la objeción que de ella se hubiere hecho. Esta solución es importante puesto que si la acumulación de sentencias declarativas de inconstitucionalidad puede dar lugar a la declaración con efectos generales de la norma impugnada, conviene que la Suprema Corte cuente con las atribuciones necesarias para, simultáneamente, salvar la supremacía constitucional y preservar la integridad del orden jurídico.*
>
> *Igualmente, y en relación con el amparo directo, se prevé que la declaración de inconstitucionalidad se hará en los considerandos de la sentencia y no en los resolutivos. Con esta solución se deja a salvo la posición de la Suprema Corte como tribunal constitucional de máxima jerarquía y se permite, sin embargo, que los colegiados de amparo hagan consideraciones de constitucionalidad en los casos que así proceda.*
>
> *Es importante destacar que aun cuando se introduce la declaración con efectos generales, debe mantenerse también la declaración con efectos relativos o "fórmula*

[8] Vid. Supra. P. 37.

Otero". La razón de esta dualidad se explica por el hecho de que el sistema que se propone por la Comisión tratándose de sentencias en amparo contra normas generales, si puede decirse así, y requiere de ambas posibilidades. De una parte, en efecto, se continuará manteniendo el sistema de los efectos individuales puesto que la declaración general sólo podrá lograrse una vez que se hayan dictado tres sentencias estableciendo la inconstitucionalidad de una norma general y siempre que concurra una votación calificada. Así, respecto de los tres casos individuales necesarios para posibilitar la declaratoria o en todos aquellos en que esa mayoría calificada no se obtenga, el efecto seguirá siendo relativo. Por el contrario, cuando se logre esa mayoría en ese número de asuntos, el Pleno de la Suprema Corte deberá declarar la inconstitucionalidad de la norma impugnada con efectos plenamente generales, mismos que deberá incluir a aquellas normas o disposiciones cuya validez derive de la que hubiere sido anulada.

El multialudido proyecto define las vías a seguir por la Corte frente a la impugnación de ordenamientos generales, abstractos e impersonales; la primera, es la declaración general de inconstitucionalidad, en virtud de la cual, una vez reunidas tres sentencias que decreten su inconstitucionalidad, mediante una votación calificada, se hará la declaratoria correspondiente, y ésta surtirá efectos *erga omnes*; la segunda, es la interpretación conforme con la Constitución, en mérito de la cual, el citado tribunal constitucional realizará una interpretación de la norma general, en un sentido que salvaguarde la supremacía de aquélla, sin necesidad de privar de efectos al ordenamiento cuestionado. Lo anterior se desprende de la lectura del punto XIV del referido proyecto:

XIV. La declaración general de inconstitucionalidad y de interpretación conforme con la Constitución constituyen un tema de indudable importancia y relieve, como puede apreciarse de las diversas propuestas que se hicieron para regular su establecimiento en la nueva Ley de Amparo. Sobre la primera de esas posibilidades cabe señalar que la declaratoria corresponde en exclusiva al Pleno de la Suprema Corte, siempre que la misma hubiere establecido jurisprudencia por reiteración en los términos acabados de apuntar. Es decir, si bien es cierto que a nuestro Máximo Tribunal se le confiere tan importante atribución, también lo es que sólo se actualiza ante el establecimiento reiterado de un criterio jurisprudencial. La declaración de interpretación conforme, por su parte, tiene la ventaja de permitir a la Corte establecer aquella interpretación mediante la cual sea factible salvar la constitucionalidad de la norma impugnada para, de esa forma, garantizar la supremacía constitucional y, simultáneamente, permitir una adecuada y constante aplicación de nuestro orden jurídico.

Debido a la trascendencia de las declaratorias acabadas de mencionar, se estima necesario que se hagan de manera separada a las sentencias judiciales. En ese proceso específico, y a efecto de estar en posibilidad de construir el sentido y alcances

de la declaratoria general con gran cuidado, se confiere a la Suprema Corte la facultad de llamar a quien estime conveniente a efecto de escuchar sus opiniones antes de tomar una medida de tal trascendencia para nuestro orden jurídico. Finalmente, y debido a los alcances de la resolución, se establece que la misma deba ser publicada en el Diario Oficial de la Federación, en el Semanario Judicial de la Federación y en el órgano oficial de la entidad que, en su caso, hubiere emitido la norma sobre la cual se hubiere hecho tal declaratoria.

Al respecto, pensamos que el sistema híbrido planteado por la anterior propuesta, puede evitar que quienes no tengan acceso a una adecuada defensa, deban ceñirse al mandato de una ley contraria a los preceptos de la Carta Magna, sólo por el hecho de no tener posibilidad de ser patrocinados en un juicio de amparo por un especialista, lo que sin duda constituiría un avance notable en el acceso a la justicia tutelada por el tantas veces citado precepto 17 constitucional.

5.3. CRÍTICA A LA IMPOSIBILIDAD JURÍDICA DE IMPUGNAR LOS REGLAMENTOS PREVISTA POR LOS ARTÍCULOS 2º Y 8° FRACCIÓN IX DE LA LEY FEDERAL DE PROCEDIMIENTO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO

5.3.1. Imposibilidad Legal de Impugnar los Reglamentos Administrativos

La Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo no permite la impugnación de ordenamientos generales como los reglamentos, no obstante que se trata de actos administrativos.

Los artículos 2º y 8º fracción IX de la ley en cita disponen lo siguiente:

Artículo 2. El juicio contencioso administrativo federal, procede contra las resoluciones administrativas definitivas que establece la Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa.

Asimismo, procede dicho juicio contra los actos administrativos, Decretos y Acuerdos de carácter general, diversos a los Reglamentos, cuando sean autoaplicativos o

cuando el interesado los controvierta en unión del primer acto de aplicación.

Las autoridades de la Administración Pública Federal, tendrán acción para controvertir una resolución administrativa favorable a un particular cuando estime que es contraria a la ley.

Artículo 8. Es improcedente el juicio ante el Tribunal en los casos, por las causales y contra los actos siguientes:

IX. Contra reglamentos.

De donde se advierte que la impugnación de un reglamento no puede hacerse en el juicio administrativo federal, aun cuando, de conformidad con lo estatuido por el artículo 89 fracción I de la Ley Fundamental, los reglamentos son actos de naturaleza administrativa, respecto de los cuales, incluso la Ley del tribunal administrativo local, concretamente en su artículo 72 fracción VII, interpretado *contrario sensu*, permite la impugnación de reglamentos, siempre y cuando éstos se hayan aplicado concretamente al promovente.

En nuestra opinión, la exclusión prevista por la norma federal referida obedece a la conformación de los reglamentos, es decir, a que éstos deben ser acordes a las leyes de las cuales emanan, es decir, legales, pero esa circunstancia incide directamente en su conformidad con la Constitución, o sea que, según permanezcan dentro de los límites de la ley que les da origen, los reglamentos son constitucionales o no.

Hablar de constitucionalidad del reglamento no es tarea sencilla, *a fortiori* si recordamos que el tema en general ha sido objeto de numerosas tesis sustentadas por eminentes maestros, empero, con la única intención de ilustrar al lector respecto de las cuestiones que constituyen el basamento del presente estudio, realizamos diversas precisiones relativas al tema de la constitucionalidad, sólo en lo indispensable para alcanzar el objetivo planteado.

Ahora bien, el término *constitucional* se refiere, en sentido restringido, a aquel acto de autoridad que reúne los requisitos y reviste las características que la norma fundamental exige para los de su especie, por lo que, *contrario sensu* podríamos pensar que el acto carente de

constitucionalidad, es aquel que no colma los extremos exigidos por los dispositivos del Máximo Ordenamiento. En tal sentido, se han acuñado dos términos para denominar la calidad de los actos contraventores de dispositivos constitucionales, a saber: inconstitucionalidad y anticonstitucionalidad.

Ignacio Burgoa los define de la siguiente forma:

> ***Inconstitucionalidad***
> *Palabra compuesta del prefijo negativo o privativo* ***in*** *y del sustantivo* ***constitucionalidad****. Denota, por ende, lo que no es conforme a la Constitución. La inconstitucionalidad puede ostentarse como* ***anticonstitucionalidad*** *cuando se trata de leyes o actos de autoridad abiertamente opuestos a dicho ordenamiento supremo, es decir, que adolezcan de dicho vicio por modo indudable, manifiesto y notorio.*
>
> ***Anticonstitucionalidad***
> *Entraña oposición abierta, manifiesta e indudable de algún acto o ley contra la Constitución. Es una inconstitucionalidad evidente, que no requiere demostración.*[9] (sic)

A efecto de alejarnos en lo posible de la equivocidad que provocan los vocablos en cita, para efectos del presente documento nos apegamos a las anteriores definiciones.

De ese modo, trasladando los conceptos precedentes al campo del derecho administrativo, puede observarse que todo acto administrativo no dictado de conformidad con la Ley Suprema, será inconstitucional o anticonstitucional, según el grado en que, en cada caso concreto, se contraponga al texto primario.

Así, para que un reglamento sea constitucional, en principio debe ajustarse a las disposiciones de la Carta Magna reguladoras de la emisión de todos los actos autoritarios, y posteriormente, a las normas legales específicas. Es pertinente aclarar que no en todos los casos la totalidad del reglamento es contrario a la Constitución Federal, puede ocurrir que sólo uno o algunos de sus dispositivos revistan dicha característica, tornando al reglamento en total o parcialmente inconstitucional.

[9] Burgoa, Ignacio. Diccionario... Op. cit. PP. 50 y 234.

5.3.2. El Principio de Reserva de Ley

Existe un principio denominado de reserva de ley, en virtud del cual está vedado a la autoridad administrativa expedir normas respecto de rubros expresamente reservados al Poder Legislativo, es decir, existen materias que sólo pueden ser reguladas por una ley emanada del Congreso, o en su caso, de las legislaturas locales. En tales circunstancias, cuando en un reglamento se pretende regular una figura jurídica soslayando el principio de reserva de ley, sus dispositivos serán inconstitucionales.

La procedencia del juicio constitucional contra un reglamento que se estima violatorio de derechos públicos subjetivos desde su emisión, o bien contra el primer acto de aplicación de sus preceptos, del cual debe conocer un juez de distrito, está dada, en primer término por los artículos 103 fracción I y 107 fracción VII de la Constitución Federal, así como por el numeral 114 fracción I de la Ley Reglamentaria de los preceptos constitucionales aludidos.

En resumen, el ejercicio de la acción de amparo está reservado a los particulares que consideren vulneradas sus garantías individuales. Asimismo, al tratarse de un problema de constitucionalidad no hay obligación de agotar previamente los recursos que en materia de legalidad pudieran proceder, con lo que se advierte una vez más la posibilidad de acudir al juicio constitucional sin agotar el juicio de nulidad ante el Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal, y consecuentemente acceder a la justicia administrativa de manera pronta, completa e imparcial.

CONCLUSIONES

PRIMERA.- No puede concebirse otra finalidad en el ejercicio de la Administración Pública que no sea el bien común y la realización de todos los actos tendientes a la consecución de los fines de interés general, empero, dichos fines no en todos los casos son perseguidos conforme a las normas jurídicas rectoras de los actos administrativos, motivo por el cual encontramos con frecuencia ilegalidad e inconstitucionalidad en el actuar administrativo.

SEGUNDA.- En tal circunstancia se reputa indispensable que los ordenamientos jurídicos sirvan de medio para que las autoridades competentes actualicen las facultades en su favor encomendadas por la Constitución Federal, y que a su vez este último ordenamiento proteja a los administrados de cualquier abuso por parte de dichas autoridades, cuando éstas actúen en ejercicio de las facultades mencionadas, de lo contrario el ejercicio de la administración pública contravendría uno de sus pilares consistente en el orden público. Porque si bien el interés particular debe supeditarse al interés colectivo, es incontrovertible que el respeto de los derechos constitucionales también conforma una cuestión de orden público, siendo de interés social la prevalencia del Estado de Derecho.

TERCERA.- El Estado Constitucional de Derecho se caracteriza por el reconocimiento de los derechos públicos de los particulares, la correlativa obligación de los entes públicos hacia su acatamiento, así como el otorgamiento de los instrumentos legales para la defensa de esos derechos, en caso de que se quebrante dicha obligación, por lo que no le es dable a la autoridad, so pretexto de actuar en nombre de la sociedad, atentar contra los derechos legítimos de las personas mediante una actuación arbitraria o ilegal.

CUARTA.- Las normas constitucionales prevalecen sobre todas las demás, acorde con lo establecido por el artículo 133 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, dicha Constitución, las leyes federales y los tratados internacionales, serán ley suprema de toda la Unión, por lo que todos los actos de autoridad deben ceñirse a su mandato, incluyendo, por supuesto, los provenientes de autoridades administrativas.

QUINTA.- La competencia de las autoridades para ejercitar sus atribuciones proviene de dispositivos legales, los cuales, en los términos precitados, deben respetar, las normas constitucionales, de lo contrario producirán, por fuerza, actos de naturaleza inconstitucional, en otros términos, cuando una contravención a la Norma Fundamental provenga de un acto administrativo, y asimismo de un acto legislativo, aquel gobernado que estime dichos actos como violatorios de sus derechos fundamentales, puede demandar la protección constitucional en su contra, ante los tribunales competentes.

SEXTA.- El acceso a la justicia administrativa, en múltiples ocasiones, se encuentra vedado por razones de orden económico principalmente, por lo que es necesario acercar dicha justicia a todos los gobernados, sin excepción. No debe permitirse que quien no cuente con recursos económicos deba resignarse a resentir un agravio, sin posibilidad de defensa.

SÉPTIMA.- Los instrumentos jurídicos diseñados como medios ordinarios de defensa en materia administrativa tienen una serie de problemas de fondo y de procedimiento, que hacen lenta y tortuosa su tramitación, en perjuicio de los administrados que acuden a buscar, por su conducto, justicia contra los actos autoritarios. Uno de ellos consiste en la parcialidad en la revisión del acto –recurso administrativo–.

OCTAVA.- El régimen legal del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal deja expedita la posibilidad de que los administrados acudan al juicio constitucional, sin necesidad de agotar previamente el juicio de nulidad. Lo que ha permitido observar un contraste entre los asuntos ventilados ante la jurisdicción administrativa, y aquellos tramitados ante los órganos de tutela constitucional, concretamente en cuanto al tiempo que debe transcurrir para obtener resolución definitiva.

NOVENA.- El hecho de que los particulares no tengan obligación de agotar los medios ordinarios de defensa, como los recursos administrativos o los juicios de nulidad, ha traído como consecuencia que a través del juicio de garantías, aquéllos encuentren una justicia pronta completa, e imparcial de conformidad con lo dispuesto por el artículo 17 de la Constitución General de la República.

DÉCIMA.- Se reputa indispensable la revisión de los medios ordinarios de defensa, así como de los principios constitucionales que rigen el juicio de garantías, a efecto de que los primeros acaten lo preceptuado por el referido artículo 17 constitucional, y los segundos obedezcan a las necesidades actuales de justicia constitucional, como presupuesto de existencia del Estado Constitucional de Derecho.

BIBLIOGRAFÍA

A. FUENTES JURÍDICAS

ACOSTA ROMERO, Miguel, et al. Ley Federal de Procedimiento Administrativo y Ley de Procedimiento Administrativo del Distrito Federal (comentadas) Doctrina, Legislación y Jurisprudencia. 4ª ed., Ed. Porrúa, México, 1999. 431 pp.

---------- Teoría General del Derecho Administrativo. 16ª ed., Ed. Porrúa, México, 2002. 1155 pp.

ARELLANO GARCÍA, Carlos. Teoría General del Proceso. 12ª ed., Ed. Porrúa, México, 2002. 470 pp.

---------- Práctica Forense del Juicio de Amparo. 10ª ed., Ed. Porrúa, México, 2004. 960 pp.

ARRIOJA VIZCAÍNO, Adolfo. Derecho Fiscal. Colección Textos Universitarios 15ª ed., Ed. Themis, México, 2000. 558 pp.

BURGOA ORIHUELA, Ignacio. Derecho Constitucional Mexicano. 11ª ed., Ed. Porrúa, México, 1997. 1085 pp.

---------- Diccionario de Derecho Constitucional, Garantías y Amparo. 6ª ed., Ed. Porrúa, México, 2000. 484 pp.

---------- El Juicio de Amparo. 34ª ed., Ed. Porrúa, México, 1998. 1094 pp.

---------- Las Garantías Individuales. 13ª ed., Ed. Porrúa, México, 1998. 814 pp.

CARRILLO FLORES, Antonio. La Defensa Jurídica de los Particulares Frente a la Administración en México. Colección de Obras Clásicas, Tomo I, Ed. Tribunal Fiscal de la Federación, México, 2000. 377 pp.

CASTRO, Juventino V. Garantías y Amparo. 12ª ed., Ed. Porrúa, México, 2002. 671 pp.

CUÉLLAR VÁZQUEZ, Angélica. La Justicia Sometida. Ed. Facultad de Ciencias Políticas y Sociales y Grupo Editorial Miguel Ángel Porrúa, México, 2000. 107 pp.

DE PINA, Rafael, et al. Diccionario de Derecho. 31ª ed., Ed. Porrúa, México, 2003. 525 pp.

DEHESA DÁVILA, Gerardo. Introducción a la Retórica y la Argumentación. 2ª ed., Ed. Suprema Corte de Justicia de la Nación, México, 2005. 700 pp.

ECO, Humberto. Cómo se Hace una Tesis. 7ª reimp., Ed. Gedisa, Barcelona, 2005. 233 pp.

FERRAJOLI, Luigi. Derechos y Garantías. La Ley del Más Débil. 4ª ed., Ed. Trotta, Madrid, 2004. 180 pp.

---------- Los Fundamentos de los Derechos Fundamentales. 2ª ed., Ed. Trotta, Madrid, 2005. 391 pp.

FIX ZAMUDIO, Héctor. Ensayos sobre el Derecho de Amparo. 3ª ed., Ed. Porrúa, México, 2003. 1102 pp.

---------- Introducción al Derecho Procesal Constitucional. Colección Derecho, Administración y Política, Ed. FUNDAp, México, 2002. 121 pp.

---------- Metodología, Docencia e Investigación Jurídicas. 13ª ed., Ed. Porrúa, México, 2006. 446 pp.

FRAGA, Gabino. Derecho Administrativo. 41ª ed., Ed. Porrúa, México, 2001. 506 pp.

GADAMER, Hans-Georg. Verdad y Método. 11ª ed., Ed. Ediciones Sígueme, Salamanca, 2005. 697 pp.

GARCÍA MÁYNEZ, Eduardo. Introducción a la Lógica Jurídica. Ed. Colofón, México, 2006. 199 pp.

---------- Introducción al Estudio del Derecho. 47ª ed., Ed. Porrúa, México, 1995. 444 pp.

GÓMEZ LARA, Cipriano. Teoría General del Proceso. Colección Textos Jurídicos Universitarios, 9ª ed., Ed. Oxford University Press, México, 2001. 337 pp.

GONZÁLEZ PÉREZ, Jesús. Administración Pública y Libertad. 2ª ed., Ed. Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma de México, México, 2006. 101 pp.

---------- Los Derechos Reales Administrativos. Ed. Civitas, Madrid, 1995. 73 pp.

---------- Procedimiento Administrativo Federal. 3ª ed., Ed. Porrúa, México, 2000. 260 pp.

HERNÁNDEZ GIL, Antonio. Obras Completas Tomo V Metodología de la Ciencia del Derecho. Ed. Espasa-Calpe, Madrid, 1998. 700 pp.

KELSEN, Hans. Teoría Pura del Derecho. 10ª ed., Ed. Porrúa, México, 1998. 364 pp.

LARA SÁENZ, Leoncio. Procesos de Investigación Jurídica. 7ª ed., Ed. Porrúa, México, 2005. 263 pp.

LASSALLE, Ferdinand. ¿Qué es una Constitución? Ed. Colofón, México, 2006. 116 pp.

LOEWENSTEIN, Karl. Teoría de la Constitución. Ed. Ariel, Trad. Alfredo Gallego Anabitarte, Barcelona, 1976. 619 pp.

LÓPEZ RUIZ, Miguel. Elementos Metodológicos y Ortográficos Básicos para el Proceso de Investigación. Ed. Universidad Nacional Autónoma de México, México, 1997. 134 pp.

LUCERO ESPINOSA, Manuel. Teoría y Práctica del Contencioso Administrativo ante el Tribunal Fiscal de la Federación. 6ª ed., Ed. Porrúa, México, 2000. 310 pp.

MARGÁIN MANAUTOU, Emilio. De lo Contencioso Administrativo. De Anulación o de Ilegitimidad. 10ª ed., Ed. Porrúa, México, 2001. 479 pp.

MERKL, Adolf. Teoría General del Derecho Administrativo. Ed. Editora Nacional, México s. a. e. 496 pp.

MONTIEL Y DUARTE, Isidro. Estudio sobre Garantías Individuales. 6ª ed. Facsimilar, Ed. Porrúa, México, 1998. 603 pp.

-

NORIEGA, Alfonso. Lecciones de Amparo. (2 Tomos) 7ª ed., Ed. Porrúa, México, 2002. 1249 pp.

OLIVECRONA, Karl. El Derecho Como Hecho. Ed. Labor, Barcelona, 1980. 298 pp.

RABASA, Emilio. El artículo 14. 7ª ed., Ed. Porrúa, México, 2000. 128 pp.

---------- El Juicio Constitucional. 7ª ed., Ed. Porrúa, México, 2000. 102 pp.

RODRÍGUEZ LOBATO, Raúl. Derecho Fiscal. Colección Textos Jurídicos Universitarios, 2ª ed., Ed. Oxford University Press, México, 1998. 309 pp.

SÁNCHEZ PICHARDO, Alberto C. Los Medios de Impugnación en Materia Administrativa. 3ª ed., Ed. Porrúa, México, 2001. 829 pp.

SCHMITT, Carl. Teoría de la Constitución. 1ª reimp., Ed. Alianza Editorial, Madrid, 1992. 377 pp.

SERRA ROJAS, Andrés. Derecho Administrativo Primer Curso. 22ª ed., Ed. Porrúa, México, 2001. 905 pp.

---------- Derecho Administrativo Segundo Curso. 21ª ed., Ed. Porrúa, México, 2001. 900 pp.

SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN. Las Garantías Sociales. 2ª ed., Ed. Poder Judicial de la Federación, México, 2005. 236 pp.

---------- Las Garantías Individuales. (1) Parte General. 2ª ed., Ed. Poder Judicial de la Federación, México, 2005. 114 pp.

---------- Las Garantías de Seguridad Jurídica. (2). 2ª ed., Ed. Poder Judicial de la Federación, México, 2005. 196 pp.

---------- Las Garantías de Igualdad. (3). 2ª ed., Ed. Poder Judicial de la Federación, México, 2005. 143 pp.

---------- Las Garantías de Libertad. (4). 2ª ed., Ed. Poder Judicial de la Federación, México, 2005. 198 pp.

TAMAYO Y SALMORÁN, Rolando. Introducción al Estudio de la Constitución. 2ª reimp., Ed. Fontamara, México, 2006. 304 pp.

TENA RAMÍREZ, Felipe. Derecho Constitucional Mexicano. 34ª ed., Ed. Porrúa, México, 2001. 643 pp.

---------- Leyes Fundamentales de México 1808 – 2002. 23ª ed., Ed. Porrúa, México, 2002. 1180 pp.

VILLORO TORANZO, Miguel. Introducción al Estudio del Derecho. 11ª ed., Ed. Porrúa, México, 1997. 506 pp.

WITKER VELÁZQUEZ, Jorge, et al. Metodología Jurídica. 2ª ed., Ed. McGraw Hill, México, 2002. 260 pp.

ZAGREBELSKY, Gustavo. El Derecho Dúctil. Ley, Derechos y Justicia. 6ª ed., Ed. Trotta, Madrid, 2005. 156 pp.

B. LEGISLACIÓN

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Código Federal de Procedimientos Civiles.

Ley Federal de Procedimiento Administrativo.

Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación.

Ley Reglamentaria de los Artículos 103 y 107 de la Constitución Federal.

Código Financiero del Distrito Federal.

Ley de Procedimiento Administrativo del Distrito Federal.

Ley del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal.

Ley Orgánica de la Administración Pública del Distrito Federal.

Reglamento de Tránsito en Carreteras Federales.

Reglamento del Recurso de Inconformidad ante el Instituto Mexicano del Seguro Social.

Reglamento de la Ley del Tribunal de lo Contencioso administrativo del Distrito Federal.

Reglamento Interior de la Administración Pública del Distrito Federal.

Reglamento de Seguridad Vial y Tránsito del Municipio de Puebla.

C. FUENTES NO JURÍDICAS

REAL ACADEMIA ESPAÑOLA, Diccionario de la Lengua Española. (2 Tomos) 22ª ed., Ed. Espasa Calpe, Madrid, 2001. 2368 pp.

D. FUENTES HEMEROGRÁFICAS

Cuestiones Constitucionales. Revista Mexicana de Derecho Constitucional, Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma de México, Número 13 Julio – Diciembre de 2005. 329 pp.

E. OTRAS FUENTES

IUS 2003 DISCO COMPACTO DEL PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN. SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN.

IUS 2004 DISCO COMPACTO DEL PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN. SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN.

IUS 2005 DISCO COMPACTO DEL PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN. SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN.

TFJFA 2004 DISCO COMPACTO DEL TRIBUNAL FEDERAL DE JUSTICIA FISCAL Y ADMINISTRATIVA.

LEY DE AMPARO 2005 DISCO COMPACTO DEL PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN. SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN.

LEGISLACIÓN FISCAL 2005 DISCO COMPACTO DEL PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN. SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN.

www.juridicas.com.mx

www.ordenjuridico.gob.mx

www.cdd-hcu.gob.mx

www.df.gob.mx

www.cjf.gob.mx

www.scjn.gob.mx

Discursos 10 Años de la Novena Época. Suprema Corte de Justicia de la Nación (14 Tomos)

–

ANEXO 1

RESUMEN ANUAL DE ACTIVIDADES DE LAS SALAS ORDINARIAS Y AUXILIARES CORRESPONDIENTE A 2005

	PRIMERA SALA	SEGUNDA SALA	TERCERA SALA	PRIMERA S. AUX.	SEGUNDA S. AUX.	TOTAL
1.- Demandas recibidas	1950	1880	1932	1891	1906	9550
2.- Demandas admitidas	1636	1554	1551	1482	1594	7817
3.- Demandas desechadas	245	273	184	141	279	1112
4.- Prevenciones	243	319	375	413	465	1815
5.- Incompetencia	10	4	12	2	17	45
6.- Desistimientos	14	21	27	18	30	110
7.- Proveídos de trámite	18819	16607	17435	17111	15431	85403
8.- Suspensiones concedidas	509	461	660	544	474	2648
9.- Audiencias celebradas	1563	1559	1785	1640	1428	7975
10.- Sentencias pronunciadas	1641	1882	1851	2053	1873	9300
Favorables a particulares	1507	1501	1496	1679	1275	7458
Favorables a autoridades	82	145	195	177	248	847
Sobreseimientos	52	236	160	197	351	996
11.- Juicios pendientes de sentencia	99	288	56	41	77	561
12.- Juicios en tramite	567	570	468	443	588	2636
13.- Recursos de reclamación interpuestos	188	215	172	173	197	945
14.- Recursos de reclamación resueltos	186	297	181	161	156	981
15.- Recursos de reclamación pendientes de resolución	24	31	1	6	6	68
16.- Quejas interpuestas	224	202	254	201	117	998
17.- Quejas resueltas	217	241	271	210	120	1059
18.- Quejas pendientes de resolución	18	21	9	35	3	86
19.- Cumplimientos de sentencia	92	21	138	155	78	484
20.- Recursos de apelación interpuestos	977	961	1004	1160	1038	5140
21.- Recursos de apelación pendientes de enviar a la Sría. Gral. de Acuerdos	4	7	2	2	5	20
22.- Juicios de amparo interpuestos	22	41	34	24	27	148
23.- Cumplimientos de ejecutoria	17	18	26	16	1	78
24.- Notificaciones personales	21064	24904	2306	29294	23622	124190
Parte actora	7061	7818	6756	7221	6146	35002
Parte demandada	13714	16679	18224	21434	16943	86994
Tercero perjudicado	289	407	326	639	533	2194
25.- Notificaciones por lista	4838	3839	5269	9737	5517	29200
26.- Inspecciones judiciales	83	45	71	71	40	310
27.- Notificaciones personales pendientes de realizar	93	126	30	163	142	554
Parte actora	73	75	22	70	81	321
Parte demandada	14	48	8	86	53	209
Tercero perjudicado	6	3	0	7	8	24
28.- Consignaciones	224	259	208	221	210	1122

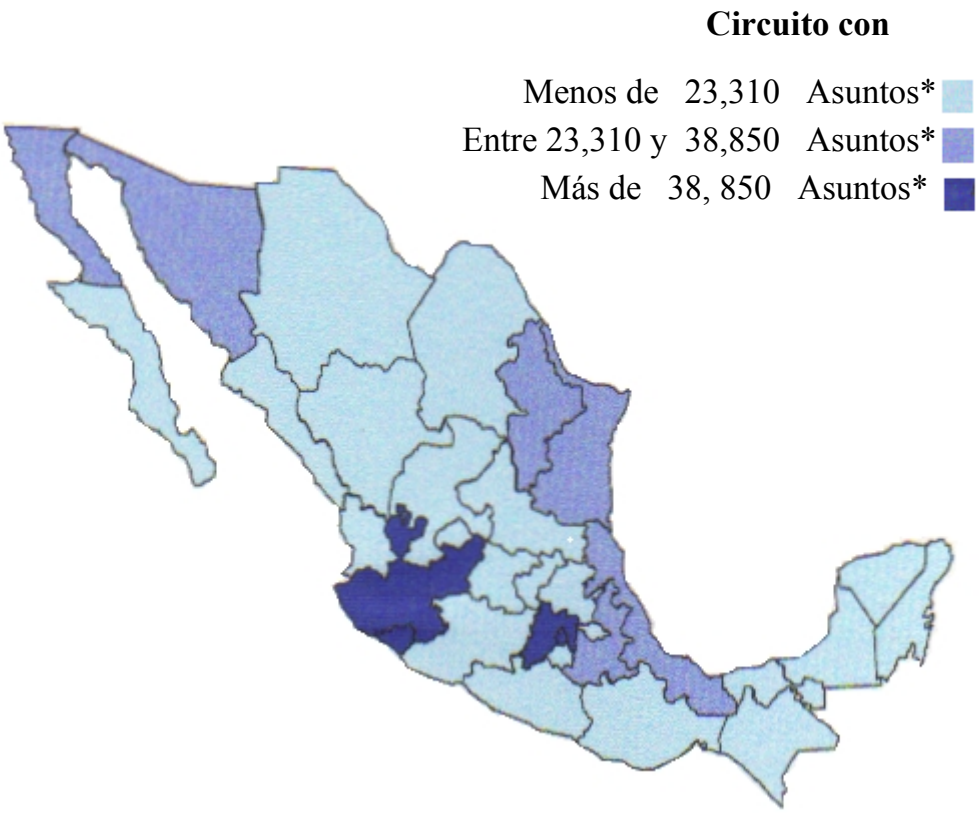
RESUMEN ANUAL DE ACTIVIDADES DE LA SECRETARÍA GENERAL DE ASESORÍA Y DEFENSORÍA JURÍDICA, CORRESPONDIENTE A 2005

I. ASESORÍA JURÍDICA	TOTAL
1. PERSONAS ATENDIDAS	9718
2. CONSULTAS TELEFÓNICAS	1717
3. ASUNTOS TURNADOS A LA DEFENSORÍA JURÍDICA	2569
4. ASUNTOS NO TURNADOS A LA DEFENSORÍA JURÍDICA, POR NO SER COMPETENCIA DEL TRIBUNAL	7149

II. DEFENSORÍA JURÍDICA	TOTAL
1. DEMANDAS PRESENTADAS EN LA OFICIALÍA DE PARTES DEL TRIBUNAL	2220
2. DEMANDAS ADMITIDAS	2190
A) MATERIA FISCAL	366
B) MATERIA ADMINISTRATIVA	561
TRÁNSITO	1263
3. PREVENCIONES	93
4. DEMANDAS DESECHADAS	47
5. TURNOS CANCELADOS	315
6. DEMANDAS PENDIENTES DE PRESENTAR EN LA OFICIALÍA DE PARTES	35
7. SENTENCIAS NOTIFICADAS	2340
8. RECURSOS DE RECLAMACIÓN INTERPUESTOS	77
9. RECURSOS DE APELACIÓN INTERPUESTOS	172
10. QUEJAS INTERPUESTAS ANTE LAS SALAS ORDINARIAS	149
11. ATENCIÓN A PROMOVENTES	20353

ANEXO 2

Participación por circuito del total nacional de la carga de trabajo de asuntos en los órganos jurisdiccionales del 13 de noviembre de 2004 al 11 de noviembre de 2005



*23,310 asuntos correspondientes al 3% y 38,850 al 5% de la carga de trabajo en los órganos jurisdiccionales.