



UNIVERSIDAD NACIONAL
AUTÓNOMA DE
MÉXICO

UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO

FACULTAD DE ESTUDIOS SUPERIORES

**“LA AFECTACIÓN AL ERARIO FEDERAL POR
EL INCUMPLIMIENTO EN LA SENTENCIA DE
AMPARO”**

T E S I S

QUE PARA OBTENER EL TÍTULO DE :

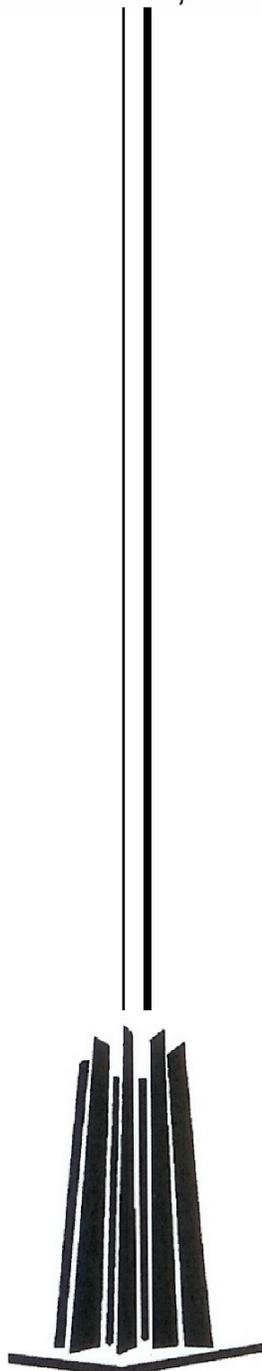
LICENCIADO EN DERECHO

P R E S E N T A :

VÍCTOR MANUEL ARROYO MATA

ASESOR:

MAESTRA JANETTE YOLANDA MENDOZA GÁNDARA



MÉXICO

2006



Universidad Nacional
Autónoma de México

Dirección General de Bibliotecas de la UNAM

Biblioteca Central



UNAM – Dirección General de Bibliotecas
Tesis Digitales
Restricciones de uso

DERECHOS RESERVADOS ©
PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

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

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

LA AFECTACIÓN AL ERARIO FEDERAL POR EL INCUMPLIMIENTO EN LA SENTENCIA DE AMPARO.

INTRODUCCIÓN

CAPÍTULO 1

CONCEPTOS GENERALES

- 1.1.- *CONCEPTO DE DERECHO ADMINISTRATIVO.*
- 1.2.- *CONCEPTO DEL ACTO ADMINISTRATIVO.*
- 1.2.1.- *CLASIFICACIÓN DEL ACTO ADMINISTRATIVO*
- 1.3.- *ADMINISTRACIÓN PÚBLICA.*
- 1.4.- *ANTECEDENTES Y CONCEPTO DEL ERARIO O FISCO FEDERAL.*
- 1.5.- *INGRESOS Y EGRESOS DEL ESTADO.*
- 1.5.1.- *LEY DE INGRESOS Y PRESUPUESTO DE EGRESOS.*
- 1.5.2.- *GASTO PÚBLICO.*

CAPÍTULO 2

EL JUICIO DE AMPARO.

- 2.1.- *LOS ANTECEDENTES INMEDIATOS DEL JUICIO DE AMPARO.*
- 2.2.- *EL AMPARO EN EL DERECHO MEXICANO.*
- 2.3.- *DEFINICIÓN. CONCEPTO DE AMPARO.*
- 2.4.- *NATURALEZA JURÍDICA DEL JUICIO DE AMPARO.*
- 2.5.- *PRINCIPIOS FUNDAMENTALES DEL JUICIO DE AMPARO.*
- 2.5.1.- *INICIATIVA O INSTANCIA DE PARTE.*
- 2.5.2.- *AGRAVIO PERSONAL Y DIRECTO.*
- 2.5.3.- *RELATIVIDAD DE LA SENTENCIA.*
- 2.5.4.- *DEFINITIVIDAD DEL ACTO RECLAMADO.*
- 2.5.5.- *ESTRICTO DERECHO Y LA SUPLENCIA DE LA QUEJA DEFICIENTE.*
- 2.6.- *EL JUICIO DE AMPARO INDIRECTO.*

CAPÍTULO 3

LA SENTENCIA EN EL JUICIO DE AMPARO INDIRECTO.

- 3.1.- *CONCEPTO DE SENTENCIA EN EL JUICIO DE AMPARO.*
- 3.2.- *PRINCIPIOS CON LOS CUALES SE ENCUENTRA INVESTIDA LA SENTENCIA EN EL JUICIO DE AMPARO INDIRECTO.*
- 3.3.- *REQUISITOS DE LA SENTENCIA.*
- 3.4.- *FORMA Y CONTENIDO DE LA SENTENCIA.*

CAPÍTULO 4

LA EJECUCIÓN DE SENTENCIA Y EL ERARIO FEDERAL.

- 4.1.- *EJECUCIÓN Y CUMPLIMIENTO DE LA SENTENCIA.*
- 4.2.- *PROCEDIMIENTO ACTUAL DE CUMPLIMIENTO.*
- 4.3.- *ANÁLISIS DEL ARTÍCULO 105 DE LA LEY DE AMPARO, EN RELACIÓN CON EL ARTÍCULO 107, FRACCIÓN XVI CONSTITUCIONAL.*
- 4.4.- *PROCEDIMIENTO DEL INCIDENTE DE INEJECUCIÓN DE SENTENCIA.*
- 4.5.- *PRESUPUESTO DE EGRESOS DE LA FEDERACIÓN PARA EL EJERCICIO FISCAL DEL 2006.*
- 4.6. *LA AFECTACIÓN AL ERARIO FEDERAL.*
- 4.7. *SOLUCIÓN AL PROBLEMA MEDIANTE REFORMA AL ARTÍCULO 105 DE LA LEY DE AMPARO.*

CONCLUSIONES

FUENTES CONSULTADAS

LA AFECTACIÓN AL ERARIO FEDERAL POR EL INCUMPLIMIENTO EN LA SENTENCIA DE AMPARO.

INTRODUCCIÓN

En nuestro sistema jurídico, el juicio de amparo constituye un noble medio de defensa de las garantías individuales así como de la Constitución, de tal forma, al contar nuestro sistema jurídico con este grandioso medio de defensa, que es una aportación de México para el mundo jurídico, nos da la presencia y la importancia que nuestros estudiosos del derecho han hecho para poner en alto el nombre de nuestro país.

En el presente trabajo de investigación, utilizaré el método histórico y analítico con el fin de apreciar en su ubicación real, el surgimiento y desarrollo de dicho medio de defensa por un lado, y por otro analizaremos de forma concreta y concisa el juicio de amparo, sobre todo lo referente a la sentencia, en cuanto al cumplimiento de su objetivo primordial de amparo y protección del gobernado en sus garantías individuales, que como es sabido son tuteladas por los artículos del 1° al 29 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en específico los artículos 14 y 16, y que son violadas por alguna autoridad o en su caso el control constitucional en cuanto se tilda a un artículo de la ley como inconstitucional, y de este modo se restituye al gobernado en sus derechos.

Ahora bien, cuando la autoridad responsable no cumple la sentencia, se lleva a cabo un procedimiento por parte del Juez de Distrito para obligar a la responsable a cumplir con dicha sentencia, procedimiento en base a requerimientos que puede prolongar la ejecución de la sentencia por meses o hasta más de un año a partir de que se dictó la sentencia, y por parte de la autoridad sólo se reciben informes que se supone tienden a requerir a sus inferiores jerárquicos para cumplimentar la interlocutoria.

Del tal modo, si nos ubicamos específicamente en aquellos juicios en que se otorga el amparo por el pago de lo indebido en materia de impuestos, como por ejemplo el pago del impuesto sustitutivo del crédito al salario, en el artículo tercero transitorio de la Ley del Impuesto Sobre la Renta, en el que se tiene que hacer una devolución de dinero por retención o pago de lo indebido al contribuyente, causa un perjuicio al erario federal, el que si se determina el pago de una cantidad específica y determinada, y hasta el pago de la misma cuando se ejecuta debidamente la sentencia, corrió un tiempo en exceso y genera un pago mayor al inicialmente establecido, ya que cuando se cumplimenta la sentencia se actualiza la cantidad con sus respectivos intereses y en obvio de repetición el importe es mayor causando dicha afectación a la economía nacional.

Este hecho, es el generador del presente trabajo de investigación y análisis del artículo 105 de la Ley de Amparo, para dilucidar una reforma al artículo mencionado y evitar así una afectación a la economía nacional, mismo que será expuesto en el capítulo correspondiente y proponiendo un procedimiento que mejore la eficacia de la ejecución de sentencia en el juicio de amparo.

CAPÍTULO 1

CONCEPTOS GENERALES

1.1.- CONCEPTO DE DERECHO ADMINISTRATIVO

El Derecho se encuentra dividido en dos grandes grupos para su debido estudio y comprensión, así como para la aplicación en los casos concretos que la sociedad necesita para su control y regulación del orden en la correcta convivencia de la misma.

De tal modo, presentamos un concepto generalizado de dichos grupos, de manera sencilla para un entendimiento claro y preciso.

“Derecho Público: es el que rige las relaciones de los estados entre sí, así como en el orden interno y externo, y se establece entre los diversos órganos de un estado y las de éste frente a los particulares, actuando el estado como soberano.”

Por otra parte, el Derecho Privado en su concepto general es el siguiente:

“Derecho Privado: es el que rige las relaciones de los particulares entre sí y la de éstos con el Estado, actuando el Estado como particular, las ramas del derecho que abarca.”

De los conceptos arriba mencionados, es donde tomamos el punto de partida para iniciar nuestro tema, ya que lo primero debe ser ubicar la materia y la rama del derecho al cual nos vamos a avocar, así de este modo, se observa que el Derecho Público regula la relaciones del Estado con el particular, actuando éste como soberano, y en este caso la rama de la cual nace nuestro tema es el Derecho Administrativo, para lo cual debemos ubicarnos de una manera más específica lo que es el Derecho Administrativo

Existen diversidad de conceptos al respecto, sin embargo nosotros podemos establecer que el tratadista Gabino Fraga, en su libro de Derecho Administrativo, nos refiere lo siguiente:

“Son muy variadas las definiciones que se han dado del derecho administrativo... en primer término, se le ha definido como el conjunto de normas jurídicas que regulan la organización y funcionamiento del Poder Ejecutivo.

Esta definición ha sido criticada, y con razón a nuestro modo de ver, porque simplemente adopta un criterio formal y no precisa la naturaleza ni el contenido de las normas de tal organización y funcionamiento.

Hauriou define el derecho administrativo como ‘la rama del derecho público que regula 1°.- La organización de la empresa administración pública y de las diversas personas administrativas en las cuales ha encarnado; 2°.- Los poderes y los derechos que poseen estas personas administrativas para manejar los servicios públicos; 3°.- El ejercicio de estos poderes y de estos

derechos por la prerrogativa especial, por el procedimiento de acción de oficio y las consecuencias contenciosas que se siguen.”¹

Otro concepto lo obtenemos del Diccionario Jurídico del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma de México, el cual nos señala lo siguiente:

“Es la rama del derecho público que tiene por objeto regular la actividad de la administración pública, encargada de satisfacer las necesidades esenciales de la colectividad. Es por excelencia el derecho de la administración, esto significa también que el derecho administrativo no es el único que regula la actividad administrativa. ...

Derecho de la actividad administrativa. Siempre la administración pública, entendida como organización o conjunto de órganos con destino a la administración de los asuntos públicos del país, realizará actividad administrativa o función administrativa, pero no es la única. Otros géneros del Estado, el legislativo y el judicial, también realizan actividad administrativa. El derecho administrativo regula esta actividad, que no proviene de los órganos administrativos. Comprende en consecuencia, la función, reguladora del derecho administrativo, a toda la actividad administrativa.

Derecho de la administración y de los particulares. El derecho administrativo vitalmente se ocupa de la administración, pero también es derecho de los particulares, regula las relaciones entre aquélla y éstos. Todos los servicios públicos, prestados por la administración o por los particulares, comprometen

¹ FRAGA, GABINO, Derecho Administrativo, 40ª. Edición, Ed. Porrúa, S.A., México D.F., 2000. p. 91

a éstos y a los usuarios a seguir y respetar un régimen de legalidad administrativa previamente establecido.

Derecho administrativo, norma y ciencia. A toda rama del derecho, se la tiene que ver en esta dualidad, como regla y como disciplina. En la primera acepción, el derecho administrativo es el conjunto de normas o leyes que regulan o rigen, en la segunda es, ciencia que estudia, investiga, formula principios, conceptos, teorías, acerca de la administración y la actividad administrativa. Gracias a la ciencia jurídica administrativa, la legislación en este campo avanza y se perfecciona, y la misma actividad administrativa se enriquece y se disciplina al bien común.

Naturaleza sustantiva. En la doctrina todas las definiciones reconocen como objeto del derecho administrativo, la regulación y el estudio de la administración pública y la actividad administrativa, pero un sector importante de ellas mete bajo su dominio el control jurisdiccional de la administración.²

Para mí, el Derecho Administrativo es el Conjunto de normas que regulan la actividad del Estado en su función administrativa, como ente de Poder, de Administración y de Legislación en su caso, así como la funcionalidad de la estructura administrativa de las instituciones, y de los derechos y obligaciones que éstos tienen ya como instituciones gubernamentales encargadas de cumplir una función específica determinada por la ley, ya como personas administrativas, y el derecho de oponibilidad que tienen los gobernados, para defender su esfera jurídica en el momento en que dichas funciones administrativas trastoquen las garantías

² INSTITUTO DE INVESTIGACIONES JURÍDICAS, Diccionario Jurídico Mexicano, 15ª. edición, Ed. Porrúa, UNAM, México 2000. p. 933

consagradas en nuestra Carta Magna, así como de las leyes secundarias que específicamente regulan las actividades de la Administración Pública.

1.2.- CONCEPTO DEL ACTO ADMINISTRATIVO

Las formas de organización administrativas y el acto administrativo, son las partes fundamentales de estudio del Derecho Administrativo, por lo que su delimitación es de suma importancia, esto lo refiere Rafael I. Martínez Morales, en su libro de Derecho Administrativo 1°. y 2°. cursos, de lo cual estamos de acuerdo, además de que de los diversos tratadistas en sus conceptos hacia el acto administrativo despliegan una gran variedad de definiciones, por lo cual es de difícil unificación en un criterio, ya que se trata de aportar alguna innovación o abarcar un elemento nuevo debido a la amplitud de actos administrativos que existen, su clasificación, etc.

Ahora bien de entre los diversos conceptos del acto administrativo analizaremos los siguientes:

Rafael I. Martínez Morales, en su libro Derecho Administrativo 1°. y 2°. Cursos, expresa los siguientes conceptos:

“Recaredo Fernández de Velasco: “Toda declaración jurídica unilateral y ejecutiva, en virtud de la cual la administración tiende a crear, reconocer, modificar o extinguir situaciones jurídicas subjetivas”

“Eduardo García de Enterría y Tomás Ramón Fernández: “La declaración de voluntad, de juicio, de conocimiento o deseo realizada por la administración en ejercicio de una potestad administrativa distinta de la potestad reglamentaria”³

Por su parte Narciso Sánchez Gómez, en su libro “Primer curso de Derecho Administrativo”, nos da el concepto siguiente:

“El acto administrativo es una manifestación de voluntad que conforme a derecho debe realizar una autoridad administrativa competente en la esfera de sus atribuciones legales, y que tiende a crear, reconocer, confirmar, modificar o extinguir derechos y obligaciones en interés de la satisfacción de necesidades colectivas, sobre todo para lograr la eficiente prestación de servicios públicos que están a cargo del Poder Ejecutivo del Estado.”⁴

Acosta Romero señala lo siguiente:

“Una manifestación unilateral y externa de voluntad, que expresa una decisión de una autoridad administrativa competente, en ejercicio de la potestad pública, esta decisión crea, reconoce, modifica, transmite, declara o extingue derechos u obligaciones, es general ejecutivo y se propone satisfacer el interés general.”

Andrés Serra Rojas lo define de la siguiente manera:

³ MARTÍNEZ MORALES Rafael I., Derecho Administrativo 1er. y 2º. Cursos, 4ª. Edición. Ed. Oxford, México 2001. p. 233

⁴ SÁNCHEZ GÓMEZ NARCISO, Primer curso de Derecho Administrativo, Ed. Porrúa, México 1998. p. 321

“Una manifestación de voluntad, de deseo de conocimiento y de juicio, unilateral, concreta y ejecutiva, que constituye una decisión ejecutoria, que emana de un sujeto: la administración pública, que crea, reconoce, modifica, transmite o extingue una situación jurídica subjetiva y su finalidad es la satisfacción del interés general.”

Para Royo Villanova el acto administrativo se puede explicar en los siguientes términos:

“Entendemos por acto administrativo un hecho jurídico que por su procedencia emana de un funcionario administrativo; por su naturaleza se concreta en una declaración especial y por su alcance, afecta positiva o negativamente, a los derechos de las personas individuales o colectivas que se relacionan con la Administración Pública.”

Podemos ver claramente de los conceptos antes transcritos, que se tiene una variedad muy amplia, pero que tienen puntos de referencia en común como los que a continuación se detallan:

Por principio de cuentas, en todo acto administrativo se supone la existencia de una decisión unilateral previa por medio del titular de un órgano de la administración, o de la ejecución de esa decisión sin importar el contenido y forma que posteriormente adopte el acto, en todo caso será una decisión unilateral. Lo que sigue después de esa decisión unilateral es la expresión externa de dicha voluntad que de igual forma se realiza unilateralmente. Esta decisión y voluntad del órgano administrativo, el cual

deberá ser competente para tomar dicha decisión, deberá estar fundada en derecho, es decir, será por medio del ejercicio de una facultad concedida expresamente por la ley o reglamento correspondiente, el fundamento constitucional del acto administrativo lo encontramos en los artículos 14 y 16 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, mismos que rezan los siguiente:

“Artículo 14.- A ninguna ley se dará efecto retroactivo en perjuicio de persona alguna...”

“Art. 16.- Nadie puede ser molestado en su persona, familia, domicilio, papeles o posesiones, sino en virtud de mandamiento escrito de la autoridad competente, que funde y motive la causa legal del procedimiento...”

Como ya se dijo líneas arriba, el acto administrativo deriva de la actividad que se realiza por parte del titular de un órgano de la Administración Pública en ejercicio de la función administrativa, y que externa de manera unilateral la voluntad del Estado produciendo consecuencias jurídicas subjetivas; ahora bien, como todo acto jurídico, tiene las características de poder crear, modificar, transmitir, reconocer, declarar o extinguir derechos u obligaciones, de tal modo que se puede encontrar en un acto administrativo una o varias de estas características, ahora bien, esta circunstancia creada por el acto administrativo generalmente es concreta o particular, pero no se excluye la posibilidad de que sea una situación jurídica de forma general en determinados casos, como podría ser la concesión de un servicio público que crea derechos personalísimos y concretos a determinado concesionario y una situación jurídica general para los usuarios.

El acto administrativo es generalmente ejecutivo, en la doctrina administrativa se expone que dicho acto tiene dos características, es decir, que es ejecutorio y ejecutivo, se dice que es ejecutivo, ya que se le supone válido por que es emitido conforme a la ley, lo que significa que es obligatorio, dicha ejecutividad es una presunción de validez que lleva implícita la posibilidad y obligación de ejecutarse; por otro lado se dice que es ejecutorio, que es una potestad de realizar coactivamente el acto ante la oposición o resistencia del gobernado de dicho acto administrativo, esto es cuando se trata de ejecutar el acto administrativo de una manera forzada, para tal caso, la administración no requiere fallo previo de un tribunal, y la razón de esto es que es un privilegio a favor del acto administrativo, en razón de que se persigue el interés común, en otras palabras, mediante el acto administrativo se trata de satisfacer una necesidad colectiva, es decir de la sociedad, ya que como lo vimos anteriormente la situación creada por dicho acto administrativo puede ser concreta o particular y en su caso colectiva.

El profesor Narciso Sánchez Gómez, nos da las siguientes características del acto administrativo:

I.- Se trata de una decisión de una autoridad administrativa competente;

II.- Que tiende a satisfacer necesidades colectivas;

III.- Se rige por normas de derecho público;

IV.- Su cumplimiento puede ser voluntario o forzoso;

V.- Los efectos que produce son de carácter subjetivo general o particular;

VI.- Es una declaración de voluntad emanada de una autoridad administrativa, unitaria o colegiada;

VII.- Tiende a crear, reconocer, confirmar, modificar, transmitir o extinguir derechos y obligaciones;

VIII.- El acto tiene ejecución, debe causar ejecutoria.⁵

Derivado de todo lo anterior, se concluye que el acto administrativo, es una decisión unilateral tomada por un órgano administrativo, en ejercicio de las atribuciones conferidas por la ley o reglamento, mediante la facultad conferida al titular de dicho organismo, y que dicho organismo y titular facultado deben ser competentes conforme a la ley para emitir dicha decisión, la cual crea situaciones subjetivas de derecho, ya que puede crear, modificar, transmitir, reconocer, registrar o extinguir derechos y obligaciones, con lo cual se persigue satisfacer de forma concreta el interés de la comunidad.

El maestro Narciso Sánchez Gómez, señala los elementos del acto administrativo y los enumera de la siguiente manera:

"Para que el acto administrativo tenga existencia jurídica, sea válido y tenga connotaciones específicas e institucionales, debe la administración pública hacer concurrir una serie de elementos esenciales que le dan vida, fundamento, esencia y consistencia, sobre todo para que pueda presumirse de válido y eficaz.

En otras palabras los elementos del acto administrativo nos permiten conocer su conformación jurídica, técnico-práctico, en esa virtud podemos señalar a los

⁵ SÁNCHEZ GÓMEZ NARCISO Op cit p. 7.

siguientes: **los sujetos, el objeto, la manifestación de voluntad, el motivo, la formalidad y la finalidad.**

1. **Los sujetos** se identifican de dos maneras: **el sujeto activo y el pasivo**, el sujeto activo es el órgano de la administración pública que formula la declaración de voluntad, de conformidad con su competencia, y que lleva como finalidad atender necesidades colectivas. Esa competencia requiere siempre de un texto expreso en una ley o en un reglamento, su ejercicio es obligatorio, puede suceder que se encuentre fragmentada entre diversos órganos según su grado de jerarquía, no puede ser objeto de pactos, ni renunciarse a ella, y es constitutiva del órgano que la ejercita, y cuando ello sucede debe hacerse por escrito debidamente fundado y motivado para que sea válido y eficaz

El sujeto pasivo es el destinatario del acto administrativo, generalmente una persona física quien recibe los efectos del mismo, ya sea el beneficiario de una concesión, de una licencia, de un permiso, de una autorización, pero también pueden ser dos o más personas o la colectividad.

2. **El objeto** es el contenido del acto, en lo que consiste la declaración de voluntad de un órgano de la administración pública, también se le conoce como la sustancia que crea el contenido del acto, esto es, se trata de lo querido, lo que se dispone, se ordena o se permite, el cual debe ser posible, lícito y determinable.

3. **La manifestación de voluntad.** Es la exteriorización del acto administrativo, esto es, la realización de lo querido, o lo que se busca, pues todo acto jurídico se forma con una conducta voluntaria realizada dentro de las normas legales por el titular de una dependencia o entidad pública investida de funciones de interés social, y debe estar exenta de error, dolo o violencia, el error consiste en la discordancia entre el acto y la realidad, la violencia en la coacción física o moral, y el dolo en cualquier maquinación para producir un acto contrario a la ley.

4. **El motivo,** es el antecedente que provoca y fundamenta la realización del acto administrativo, lo cual está constituido por las circunstancias de hecho y de derecho en virtud de las cuales la autoridad administrativa exterioriza su voluntad, además debe estar revestido de las formalidades esenciales del procedimiento que rigen ese acto para que se presuma válido.

5. **La formalidad.** Se refiere a los requisitos legales y procedimentales que deben observarse para emitir un acto administrativo, y ello se integra de un camino legal y la forma, mediante el primero entendemos a las vías de producción del acto administrativo, esto es el conjunto de trámites legales que nos permiten producir un acto administrativo definitivo; con la segunda se distingue el modo o manera en que la voluntad de la administración pública se manifiesta para dar vida al acto administrativo, incluyendo los requisitos que han de observarse para dictar el acto y que pueden ser anteriores, o concomitantes al acto. Por su forma los actos administrativos deben ser

escritos, y por sus formalidades que se funden y motiven, además que estén dentro de la competencia del órgano que formula el acto.

*6. **La finalidad.** Se refiere al resultado de la actuación administrativa, esto es a la utilidad pública que debe alcanzarse con el acto administrativo, satisfaciendo necesidades de interés social o colectivo."⁶*

Por su parte Acosta Romero, nos dice que los elementos del acto administrativo son I. El sujeto; II. La manifestación externa de voluntad; III. El objeto; y IV. La forma. Aduciendo que la finalidad y el motivo pudieran llegar a ser requisitos del acto, pero que no considera que sean elementos constitutivos del mismo.

Así, podemos ver que coinciden en puntos precisos y los que considero importantes como son el sujeto (activo: órgano de la administración pública que debe tener competencia para ello ya que es constitutiva de su propia estructura y funcionamiento, a quien se denomina autoridad porque se encuentra investida de una determinada potestad de mando frente a los administrados o dentro de dicho órgano público; y pasivo: persona física o moral a quienes va dirigido el acto o quienes lo ejecutan). También tenemos la manifestación de la voluntad, que no es otra cosa sino la exteriorización de la voluntad, es decir, la expresión del órgano administrativo, que se pronuncia en un determinado sentido y que provoca las consecuencias de derecho de tipo subjetivo, esta voluntad es unilateral y debe de encontrarse dentro de un marco competencial y de facultades bien delimitado, por ser conferido conforme a la ley, por lo tanto debe de encontrarse libre de todo vicio,

⁶ Ibidem p. 10

dolo o error por parte de dicha autoridad; otro elemento es el objeto que se puede subdividir en directo o inmediato, que es la creación, transmisión, modificación, reconocimiento o extinción de derechos y obligaciones dentro de la actividad de dicho órgano administrativo y dentro de su competencia, y el objeto indirecto o mediato, que será la realización de la actividad del Estado, es decir, cumplir con sus cometidos, ejerciendo la potestad pública que le fue encomendada; y los requisitos legales y procedimentales que se deben seguir para emitir un acto administrativo, es decir los trámites legales que permiten producir un acto administrativo definitivo y la manera o modo en que la voluntad de la administración pública se manifiesta para dar vida al acto administrativo, incluyendo los requisitos que se deben observar para dictar el acto, por su forma es que deben ser por escrito y por sus formalidades es que deben estar fundados y motivados dentro de la competencia del órgano administrativo, que son parte integrante de la forma y la formalidad como elementos del acto administrativo.

Ahora bien, tomado en cuenta los razonamientos y conceptos anteriores, los tratadistas consideran al acto administrativo desde tres puntos de vista:

- **objetivo**
- **subjetivo**
- **y material.**

Desde el punto de vista objetivo, se estima como una declaración o exteriorización de entendimiento de una voluntad administrativa.

Desde el punto de vista subjetivo es todo acto emanado de un órgano administrativo, no tomándolo como la expresión de la voluntad mental del funcionario del que procede.

Y desde el punto de vista material corresponde, la de ser producto de la potestad administrativa que, en su ejercicio, se traduce en la creación de consecuencias de Derecho. El acto administrativo, funda, modifica o suprime una relación jurídica subjetiva, como parte del Poder público. Desde este aspecto no importa qué órgano emita el acto.

Podemos concretar señalando que la Ley Federal del Procedimiento Administrativo, en su artículo 3° establece los elementos y requisitos que debe contener el acto administrativo, y el cual dice lo siguiente:

"DEL RÉGIMEN JURÍDICO DE LOS ACTOS ADMINISTRATIVOS

CAPÍTULO PRIMERO DEL ACTO ADMINISTRATIVO

CAPÍTULO PRIMERO

DEL ACTO ADMINISTRATIVO

Artículo 3.- Son elementos y requisitos del acto administrativo:

I. Ser expedido por órgano competente, a través de servidor público, y en caso de que dicho órgano fuere colegiado, reúna las formalidades de la ley o decreto para emitirlo;

II. Tener objeto que pueda ser materia del mismo; determinado o determinable; preciso en cuanto a las circunstancias de tiempo y lugar, y previsto por la ley;

- III. Cumplir con la finalidad de interés público regulado por las normas en que se concreta, sin que puedan perseguirse otros fines distintos;**
- IV. Hacer constar por escrito y con la firma autógrafa de la autoridad que lo expida, salvo en aquellos casos en que la ley autorice otra forma de expedición;**
- V. Estar fundado y motivado;**
- VI. (Se deroga);**
- VII. Ser expedido sujetándose a las disposiciones relativas al procedimiento administrativo previstas en esta Ley;**
- VIII. Ser expedido sin que medie error sobre el objeto, causa o motivo, o sobre el fin del acto;**
- IX. Ser expedido sin que medie dolo o violencia en su emisión;**
- X. Mencionar el órgano del cual emana;**
- XI. (Se deroga);**
- XII. Ser expedido sin que medie error respecto a la referencia específica de identificación del expediente, documentos o nombre completo de las personas;**
- XIII. Ser expedido señalando lugar y fecha de emisión;**
- XIV. Tratándose de actos administrativos que deban notificarse deberá hacerse mención de la oficina en que se encuentra y puede ser consultado el expediente respectivo;**
- XV. Tratándose de actos administrativos recurribles deberá hacerse mención de los recursos que procedan, y**
- XVI. Ser expedido decidiendo expresamente todos los puntos propuestos por las partes, o establecidos por la ley."**

1.2.1.- CLASIFICACIÓN DEL ACTO ADMINISTRATIVO

Una clasificación uniforme o universal del acto administrativo, resultaría prácticamente imposible, ya que el Derecho Administrativo y en concreto el acto administrativo, se encuentran en constante evolución y desarrollo, además de la creación de actos administrativos por parte de la administración pública, amén de que los autores que en la exposición de su doctrina tampoco tienen esa uniformidad en cuanto a la clasificación del acto administrativo, así, Gabino Fraga hace una clasificación de los actos administrativos de la siguiente forma:

"...la actividad administrativa realiza dentro de su esfera la finalidad principal del Estado, que es la de dar satisfacción al interés general por medio de la policía que comprende las medidas necesarias para salvaguardar el orden público, o sea, la tranquilidad, seguridad y salubridad públicas; por medio de intervenciones tendientes a regular y fomentar la actividad de los particulares; por medio de los servicios públicos que otorguen prestaciones para satisfacer las necesidades colectivas y por la gestión directa en la vida económica, cultural y asistencial.

Ahora bien, como esas actividades se realizan en forma de función administrativa y como ésta consiste en la ejecución de actos materiales o de actos que determinan situaciones jurídicas para casos individuales, es necesario hacer, aunque sea en una forma somera, la caracterización de los actos administrativos más importantes.

Los criterios que se usarán para esa caracterización serán a) el de la naturaleza misma de los actos; b) el de las voluntades que intervienen en su formación; c) el de la relación que dichas voluntades guardan con la ley; d) el del radio de aplicación del acto; y e) el de su contenido y efectos jurídicos."⁷

Andrés Serra Rojas clasifica los actos administrativos de una manera diferente, la cual se presenta en el siguiente cuadro en el que se hace una comparación de la clasificación con la de Gabino Fraga.

Gabino Fraga		Andrés Serra Rojas	
Clasificación		Clasificación	
a) De la naturaleza misma de los actos.	Se pueden clasificar en dos categorías: actos materiales (no producen ningún efecto de derecho) y actos jurídicos (sí engendran consecuencias jurídicas).	Actos de autoridad. Autos de gestión.	El estado procede autoritariamente por medio de mandatos. Son el resultado de la gestión de particulares ante la administración pública.
b) El de las voluntades que intervienen.	Puede dividirse en actos constituidos por una voluntad única y actos	Actos instrumentales.	Son los medios para realizar las actividades administrativas.

⁷ FRAGA, GABINO, op cit p. 3

	formados por el concurso de varias voluntades (acto colegial, complejo o colectivo, acto unión, el contrato).	Actos principales o definitivos. Actos de ejercicio o ejecutivos.	Implican propiamente el ejercicio de la función administrativa para atender los servicios públicos. Tiene por objeto dar cumplimiento a las determinaciones de la ley en forma forzosa.
c) El de la relación que dichas voluntades guardan con la ley.	Acto obligatorio, reglado o vinculado, discrecional.	Actos administrativos unilaterales o simples. Bilaterales o plurilaterales.	Interviene una sola voluntad administrativa para su emisión. Se forma del concurso de dos o más voluntades, públicas o privadas.
d) El del radio de aplicación del acto.	Internos y externos, dependiendo de si los efectos que produce son en el seno de la	Actos administrativos destinados a aumentar o limitar la esfera jurídica	Aumentar: Concesiones, autorizaciones, licencias, permisos. Limitar: Penas disciplinarias, sanciones

		discrecional.	a la ley. Discrecional: Existen cuando la ley deja a la administración un poder y margen de libre apreciación para decidir si debe obrar o abstenerse.
		El acto regla. Condición. Acto subjetivo. Acto jurisdiccional.	Crea situaciones jurídicas generales e impersonales. Nombramiento de empleado público, se ajusta o condiciona a la ley que regula el puesto. El contrato. Resuelve una controversia administrativa mediante una sentencia.
		Actos de trámite.	Son los que preparan una resolución.

De este modo apreciamos la diferencia que existe y la dificultad se presenta a la vista para definir o crear un criterio universal del acto administrativo, pero se puede concluir claramente que todo acto administrativo existente es con el fin de satisfacer una necesidad colectiva o social, que emana de una decisión unilateral por parte de un órgano de la administración pública, mediante el ejercicio de sus atribuciones y dentro de su competencia establecidas expresamente en la ley.

Ahora bien, los dos puntos que acabamos de tratar son parte fundamental del Derecho Administrativo, y son la base y fundamento para el tratamiento de la propuesta concreta de nuestro tema, ya que formando parte de un marco conceptual nos permitirán ubicarnos de manera precisa en cuanto al estudio de nuestro tema, de tal forma, se continúa con el estudio de puntos precisos tomando la dirección necesaria para el desarrollo del tema en cuestión.

1.3.- ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

Para poder hablar de la Administración Pública, es menester abordar los conceptos fundamentales que encuadran a la administración pública; de tal modo, en la Enciclopedia del Idioma encontramos el significado de las palabras administración y administrar, que son del tenor siguiente: administración es un vocablo que deriva del latín administratio – onis, que significa gobierno de la hacienda y de los bienes,

administrar proviene del latín administrare; de ad, a y ministrare, servir, que significa gobernar, regir, disponer de bienes, ejercer la dirección de la justicia.⁸

Ahora bien, dentro de un concepto general, la administración pública es aquella actividad que generalmente, forma parte del Poder Ejecutivo a cuyo cargo está la responsabilidad de desarrollar la función administrativa, la que se encuentra sujeta a prestar un servicio público, en otras palabras entendemos que es:

“...toda actividad técnica destinada a satisfacer una necesidad de carácter general, cuyo cumplimiento uniforme y continuo deba ser permanentemente asegurado, reglado y controlado por los gobernados, con sujeción a un mutable régimen jurídico exorbitante del derecho privado, ya por medio de la administración pública, mediante particulares facultados para ello por autoridad competente, en beneficio indiscriminado de esta persona...”⁹

De la anterior definición, se puede entender que la actividad administrativa es aquella actividad realizada por personal capacitado, con el apoyo de los recursos materiales, humanos y bajo los procedimientos específicos predeterminados y que tiene como fin satisfacer necesidades de carácter general, ahora bien esta actividad de servicio público no es exclusiva del Estado, más sin embargo, éste tiene la obligación de asegurarla, regularla y controlarla; tampoco es correcto que se identifique la función administrativa, como la actividad de prestación de servicios públicos tendientes a

⁸ ALONSO, Martín. “administración”. *ENCICLOPEDIA DEL IDIOMA*, “diccionario histórico y moderno de la lengua española (siglos XII al XX, etimológico, tecnológico, regional e hispanoamericano”, tomo I Aguilar, México, 1993.

⁹ FERNÁNDEZ Ruiz, Jorge. *Derecho administrativo*, (Servicios Públicos), Porrúa México, 1995, p 162.

satisfacer las necesidades de la colectividad, ya que no toda actividad estatal es un servicio público.

Otro concepto general de la administración pública es el siguiente:

“...La Administración Pública es el contenido esencial de la actividad correspondiente al Poder Ejecutivo, y se refiere a las actividades de gestión, que el titular de la misma desempeña sobre los bienes del Estado para suministrarlos de forma inmediata y permanente, a la satisfacción de las necesidades públicas y lograr con ello el bien general; dicha atribución tiende a la realización de un servicio público, y se somete al marco jurídico especializado que norma su ejercicio y se concretiza mediante la emisión y realización del contenido de actos administrativos emitidos exprofeso...”

De un breve análisis, podemos definirla como aquella parte del Poder Ejecutivo Federal, que se encuentra regulada por el Derecho Administrativo, tanto en su organización o estructura como en su actividad, pero también la podemos entender desde dos puntos de vista, como los son el orgánico, que se refiere al órgano o conjunto de órganos estatales que desarrollan la función administrativa, y el otro es el punto de vista material o formal, según el cual debe entenderse como la actividad que desempeña este órgano o conjunto de órganos.

Por su parte Gabino Fraga, define a la administración pública desde dos enfoques, uno formal y otro material; por lo que toca al primero de ellos la administración pública es el organismo público que ha recibido del poder político la competencia y

los medios necesarios para la satisfacción de los intereses generales; y respecto al segundo enfoque, la administración pública es la actividad propia de este organismo considerado en sus problemas de gestión y de existencia propia, tanto en sus relaciones con otros organismos semejantes como con los particulares para asegurar la ejecución de su misión.

También la administración pública, tiene las características de ser externa respecto del Órgano Ejecutivo que la realiza, así como cumple con la cualidad de ser inmediata.

La Administración Pública es externa respecto al Órgano Ejecutivo ya que con su aplicación no se satisfacen necesidades del órgano titular, sino de la población.

Y también la Administración Pública es inmediata, porque el ejecutivo al practicarla, realiza de forma directa la prestación de un servicio público que de igual manera beneficia a la colectividad.

De lo dicho anteriormente, podemos concluir que la administración pública federal, en el ordenamiento jurídico mexicano, se encuentra integrado por aquellos organismos que dependen directa o indirectamente del Ejecutivo Federal y, de igual forma se encuentra integrado por aquellos organismos que no dependen de alguno de los poderes federales, estatales o municipales y, sin embargo, sí forman parte de la administración pública, tales como los organismos descentralizados.

Ahora bien, la Administración Pública Federal Centralizada se encuentra integrada

por el Presidente de la República, los Secretarios de Estado, los Departamentos Administrativos y la Consejería Jurídica del Ejecutivo Federal, por así señalarlo en el segundo párrafo del artículo 1° de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.

“...La Presidencia de la República, las Secretarías de Estado, los Departamentos Administrativos y la Consejería Jurídica del Ejecutivo Federal, integran la Administración Pública Centralizada...”

Para Acosta Romero la centralización administrativa es la forma de organización administrativa en la cual las unidades, órganos de la administración pública, se ordenan y acomodan articulándose bajo un orden jerárquico, a partir del presidente de la República, con el objeto de unificar las decisiones, el mando, la acción y la ejecución.¹⁰

De la anterior definición se puede apreciar que la administración pública centralizada encuentra como su titular al presidente de la República, quien designa y remueve libremente a los titulares de las secretarías de Estado, quienes, a su vez, dependen directamente de aquél.

Dentro de esta organización administrativa del Estado, se encuentra establecido en el artículo 1°, tercer párrafo de la citada ley orgánica lo que es el sector paraestatal, que reza lo siguiente:

¹⁰ AGOSTA Romero, Miguel. Teoría General del Derecho Administrativo, novena edición, Porrúa, México, 1990, p. 116.

“...Los organismos descentralizados, las empresas de participación estatal, las instituciones nacionales de crédito, las organizaciones auxiliares nacionales de crédito, las instituciones nacionales de seguros y de fianzas y los fideicomisos, componen la administración pública paraestatal....”

Entendiendo que este sector paraestatal es el conjunto de entidades en las que el Ejecutivo Federal se apoyará para cumplir con sus obligaciones, es decir, satisfacer el interés social.

Inmersa en esta Organización Pública Administrativa nos encontramos con Administración Descentralizada y la Desconcentrada, definiendo a la primera como la realización de actividades administrativas que se confía a organismos desvinculados en mayor o menor grado de la Administración Central, mediante la creación por ley (artículo 45 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal), de organismos públicos que dentro de sus características propias se encuentran la de personalidad jurídica y patrimonio propios y, responsables de una actividad específica de interés público (como el resto de la administración pública), esto es, con la creación de estos organismos se busca el que se atienda, fundamentalmente, servicios públicos específicos.

Y por la segunda es en la que se delega por parte de autoridades superiores a favor de órganos que les están subordinados algunas facultades de decisión; por medio de un acto materialmente legislativo (ley o reglamento), determinadas facultades de decisión y ejecución limitadas, que le permite actuar con mayor rapidez, eficacia y flexibilidad, así como el tener un manejo autónomo de ese presupuesto, sin dejar de

existir el nexo jerarquía, con el órgano superior estos organismos de la administración pública se encuentran previstos en el artículo 17 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, sin que encuentren fundamento en la Constitución Política.

Ahora bien, es importante señalar el fundamento legal de la administración pública federal, y como sabemos, el Estado encuentra su división de conformidad con el artículo 49 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, al señalar:

"Art. 49.- El Supremo Poder de la Federación se divide para su ejercicio en Legislativo, Ejecutivo y Judicial.

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

La Administración Pública Federal encuentra su fundamento legal en el artículo 90 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, numeral que se localiza en el capítulo III de la Carta Magna, el cual se refiere al Poder Ejecutivo, que a la letra dice:

"La administración pública federal será centralizada y paraestatal conforme a la Ley Orgánica que expida el Congreso, que distribuirá los negocios del orden administrativo de la Federación que estarán a cargo de las Secretarías de

Estado y Departamentos Administrativos y definirá las bases generales de creación de las entidades paraestatales y la intervención del Ejecutivo Federal en su operación.

Las leyes determinarán las relaciones entre las entidades paraestatales y el Ejecutivo Federal, o entre éstas y las Secretarías de Estado y Departamentos Administrativos."

En estas leyes se ha regulado fundamentalmente la naturaleza, características y formas de organización de la Administración Pública Centralizada.

1.4.- ANTECEDENTES Y CONCEPTO DEL ERARIO O FISCO FEDERAL

Al analizar estos conceptos, podremos tener mayor ubicación en cuanto al fondo del presente trabajo de tesis, ya que como se dijo anteriormente, nos sirven de base y fundamento para la exposición de la propuesta.

Dicho lo anterior, lo primero es conocer el significado de los vocablos erario y fisco, para lo cual nos apoyamos en el Diccionario Jurídico Mexicano, el cual nos da la siguiente definición:

“ERARIO

I. Del latín aerarius, tesoro público de una nación, provincia o pueblo. Tesoro público es la masa de recursos monetarios y medios de pago que tienen una

entidad pública, disponible para efectuar sus gastos.

II. En Roma el vocablo se utilizó para designar el tesoro del Estado, en tanto que fisco, derivado de fiscus era el tesoro del soberano. Con el tiempo ambos términos fueron sinónimos. En Castilla también se le dio el nombre de fisco al tesoro de la casa real, y el de erario al tesoro público. Ambos vocablos actualmente son sinónimos.”

“FISCO

I. El término fisco proviene de la palabra latina fiscus, que en su acepción original significó cesto de mimbre en el que se guardaba el dinero. Posteriormente, el vocablo se aplicó al tesoro del príncipe, para distinguirlo del erario que era el tesoro público. En la España medieval, de acuerdo con Escriche, se llamó fisco o cámara del rey al tesoro o patrimonio de la casa real, y erario al tesoro público o del Estado; pero confundiéndose después ambos, bajo el término fisco. Agrega el autor citado que se entiende por fisco el erario del Estado, o sea la hacienda pública.

Para Flores Zavala recibe el nombre de fisco el Estado considerado como titular de la hacienda pública, y, por lo tanto, con derecho a exigir el cumplimiento de las obligaciones existentes a su favor y con obligación de cubrir las que resulten a su cargo.

II. El término fisco se usa en dos sentidos, para designar al Estado como titular de las finanzas públicas, esto es, de los ingresos y de los gastos públicos sistematizados en el presupuesto, y que tienen por objeto la realización de determinadas funciones. También se utiliza el vocablo para referirse en forma

particular al Estado, y a las autoridades hacendarias al recaudar los ingresos públicos, en particular los fiscales.”

En los conceptos anteriores, se distingue que una cosa es el erario y otra el fisco, por una parte el erario es el dinero que tiene la nación, es decir el Tesoro Público, por su parte el fisco se entiende de dos maneras, una como la autoridad hacendaria que es la encargada de hacer cumplir las obligaciones que tengan para con ella los gobernados (la recaudación de impuestos) y a la vez cumplir ella misma con las obligaciones que tiene, y por otro aspecto, es el Estado el titular de las finanzas públicas, que por medio de un presupuesto sistematizado está encargado de cumplir con determinadas funciones.

Pero también se ve, que con el tiempo los dos conceptos se han confundido al momento del uso cotidiano, y que finalmente los utilizan indistintamente.

Podemos concluir que es el dinero que tiene la nación para cubrir las necesidades sociales y cumplir con las obligaciones inherentes a ella como Estado, que dicho dinero o tesoro público proviene en su mayor parte de los impuestos y recaudaciones que realiza este a través de las autoridades hacendarias, que todo debe estar previsto en la ley de ingresos y el presupuesto de egresos que año con año se debe realizar, es decir, programar las entradas y salidas de dinero de las arcas del país.

1.5.- INGRESOS Y EGRESOS DEL ESTADO.

Se requiere de una organización y funcionamiento adecuado por parte del Estado para poder satisfacer las necesidades sociales como son el crecimiento económico, la seguridad, la construcción de obras públicas, educación, impartir los servicios estatales, públicos o administrativos, etc., es decir, necesita de recursos monetarios para poder cumplir realmente con su función, los ingresos y egresos del Estado son de una gran importancia y trascendencia, ya que se requiere de un plan para obtener los ingresos y un presupuesto de egresos, en otras palabras el cómo obtener ese dinero y la forma de gastarlo, el estudio de esta organización y funcionamiento recaen en una sección de la Rama del Derecho Administrativo, como lo es el Derecho Financiero o de las Finanzas Públicas, en este capítulo, y por no ser tema fundamental de la presente el estudio del Derecho Financiero o de las Finanzas Públicas, daremos una pequeña introducción referente a lo que es la estructura de los ingresos y egresos del Estado, cabe hacer mención que dentro del estudio de las finanzas públicas se relacionan una variedad de materias jurídicas y no jurídicas, por lo tanto veremos los puntos básicos de cómo el Estado se procura esos ingresos y cómo realiza el plan para gastarlos, puntos que se entrelazarán con nuestra propuesta y de cómo es afectado el erario público.

1.5.1.- LEY DE INGRESOS Y PRESUPUESTO DE EGRESOS

Los ingresos del Estado, se originan normalmente de los impuestos, los productos y aprovechamientos que se obtienen por sus actividades, ahora bien, para la

expedición de la Ley de Ingresos, se hace un estudio de las condiciones particulares económicas del país, además de las posibilidades que se podrán satisfacer por medio de la carga del impuesto, pues dicho presupuesto deberá ser suficiente para cubrir el presupuesto de egresos.

El artículo 74 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en relación a la Ley de Ingresos nos señala lo siguiente:

“Artículo 74.- Son facultades exclusivas de la Cámara de Diputados:

... IV. Aprobar anualmente el Presupuesto de Egresos de la Federación, previo examen, discusión y, en su caso, modificación del Proyecto enviado por el Ejecutivo Federal, una vez aprobadas las contribuciones que, a su juicio, deben decretarse para cubrirlo, así como revisar la Cuenta Pública del año anterior.

El Ejecutivo Federal hará llegar a la Cámara la Iniciativa de Ley de Ingresos y el Proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación a más tardar el día 8 del mes de septiembre, debiendo comparecer el secretario de despacho correspondiente a dar cuenta de los mismos. La Cámara de Diputados deberá aprobar el Presupuesto de Egresos de la Federación a más tardar el día 15 del mes de noviembre.

Cuando inicie su encargo en la fecha prevista por el artículo 83, el Ejecutivo Federal hará llegar a la Cámara la Iniciativa de Ley de Ingresos y el Proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación a más tardar el día 15 del mes de diciembre.”

Lo anterior es apoyado por el artículo 71 de la misma Constitución, en el que se señala el derecho para iniciar leyes o decretos, es decir, la competencia que tienen para ejercer esta facultad.

Ahora bien, el Proyecto de Presupuesto de Egresos, que se aprueba en el mismo momento que la Ley de Ingresos, tiene una diversidad de conceptos, tales como: “.. el cómputo anticipado que se hace de los gastos y de los impuestos por un determinado tiempo, para su debida proporción”, por su parte la Secretaría de Hacienda y Crédito Público en la publicación “La Hacienda Pública Federal de 1960, lo conceptualiza diciendo que “constituye la totalidad del gasto del gobierno y el dinero que es necesario para financiarlo”; Bielsa señala que es un cálculo, es legal, se refiere a un ejercicio financiero, es una amortización al Ejecutivo para invertir o gastar lo recaudado, etc.

Por lo tanto el presupuesto es el documento que aprueba el Congreso de la Unión, y que es una ley formal y de carácter temporal que tiene la vigencia de un año; y que contiene lo planeado para el gasto de las entidades para satisfacer el interés social.

1.5.2.- GASTO PÚBLICO

Dentro de las actividades del Estado se realiza una importante, intensa y compleja actividad financiera, las cuales están dirigidas a conseguir los recursos monetarios

con los que cumple sus atribuciones, dicha actividad financiera la podemos ver reflejada en tres pasos como son los siguientes:

- ***La obtención o captación de recursos***
- ***El manejo o administración de recursos***
- ***La erogación de los recursos o el gasto.***

Ahora bien, el gasto público lo debemos entender como todas las actividades realizadas por el Estado para cumplir con la satisfacción de las tareas estatales como son la vigilancia, fomento, educación, salubridad, obras públicas, seguridad, etc.

Dentro de los conceptos que se manejan en cuanto al gasto público se refiere, que son abundantes y muy diversos, pero manteniendo la esencia fundamental en todos y cada uno de ellos, tomamos el de Rafael I. Martínez Morales, que reza de la siguiente manera:

“El gasto público está constituido por las erogaciones monetarias que realiza el Estado en el ejercicio de sus funciones, forma parte de la actividad financiera y se efectúa conforme a la respectiva autorización del poder legislativo (presupuesto de egresos)...

... Carlos M. Giuliani Fonrouge formula la siguiente definición: ‘esto da erogación, generalmente en dinero, que incide sobre las finanzas del estado y

se destina al cumplimiento de fines administrativos económico-sociales...”¹¹

Se concluye que el gasto público es el gasto que efectúa el Estado por sí mismo, o entre él y los particulares por cuenta del mismo, y que el fin es el de satisfacer las necesidades de la sociedad y la nación teniendo como ejemplo algunas de las ya mencionadas.

En concreto el presente capítulo presenta los antecedentes de la materia del Derecho Administrativo, enfocándonos a los puntos que en su conjunto nos llevará a comprender la idea de la propuesta de este trabajo de tesis.

¹¹ MARTÍNEZ Morales Rafael I., Derecho Administrativo 3er. y 4º. Cursos, Editorial Oxford , Tercera edición, México 1999.

CAPÍTULO 2

EL JUICIO DE AMPARO.

2.1.- LOS ANTECEDENTES INMEDIATOS DEL JUICIO DE AMPARO.

Existe gran dificultad para determinar los antecedentes del juicio de amparo, la diversidad de tratadistas no definen un criterio a ese respecto, aunque finalmente los tratadistas encuentran en la historia puntos en los que convergen para tratar de encontrar el origen y los antecedentes del mismo.

Se puede apreciar que en la búsqueda de los antecedentes los doctrinarios las dividen en tres corrientes históricas, que son las de más grande influencia para el surgimiento del nuestro Juicio de Amparo, una de las corrientes de influencia más importante y tal vez la principal es la *influencia anglosajona*, sin quitar importancia a la *influencia española y francesa*, ahora bien, es menester realizar un breve análisis de dichas corrientes de influencia, para lo cual tomaremos sólo a algunos de los doctrinarios en razón de su sencillez y brevedad para explicar y encontrar los antecedentes del Juicio de Amparo.

Así, en el tema a estudio encontramos que Arturo González Cosío¹, señala que la influencia anglosajona, en lo que refiere al *habeas corpus* y demás procedimientos de control constitucional en Inglaterra (*Common law que su Carta Magna, naciendo*

¹ GONZÁLEZ COSÍO Arturo, El Juicio de Amparo, editorial Porrúa, S.A., 6ª. Edición, México 2001. p-3

el habeas corpus en 1679), son parte de los antecedentes del juicio de amparo, pues precisa que Ignacio L. Vallarta, considera al habeas corpus como el verdadero antecedente, derivado lo anterior de un análisis crítico-comparativo que realizó de ambos recursos constitucionales, no siendo como lo señala el mismo González Cosío, de ver cuál es superior ya que es una actitud inútil, por se cuestiones y circunstancias diferentes en los modos de vida de los particulares.

De tal forma nos da una breve explicación de que en la Constitución Federal Angloamericana es el fundamento del control constitucional practicado en dicha nación:

“(Artículo VI, párrafo Segundo) todos los jueces de la Unión deben decidir la aplicación de las normas constitucionales sobre las normas locales u ordinarias que se opongan a las primeras. Este precepto, más las construcciones jurisprudenciales de la Suprema Corte, han configurado el principio de la supremacía judicial, del cual se derivan 'los siguientes procedimientos concretos para realizar el control de constitucionalidad:

1° La interpretación constructiva de las leyes. Permite una gran flexibilidad, de tal manera que se pueden adecuar las leyes a situaciones económicas, sociales y políticas cambiantes, como en el caso de las leyes "antitrust"...

*2° La declaración de inconstitucionalidad. Este procedimiento nulifica de plano las leyes o actos de autoridad, de acuerdo con los siguientes criterios: por violación del *due process of law* (artículos V y XIV de las Enmiendas), cuando se ataca la libertad física o económica, cuando se priva a la gente de propiedad o cuando se restringe la libertad de contratar...*

3° *La Advisory Opinión.* Es un procedimiento que se ejercita a través de los informes oficiales que rinde la Suprema Corte, a petición de otro poder, respecto a la constitucionalidad de alguna ley; comúnmente, es el Poder Legislativo el que solicita tales informes, si bien este sistema en la realidad ha funcionado en contadas ocasiones.

4° *El Juicio Declarativo.* Este es el sistema más generalizado y de una gran utilidad que, en la actualidad, funciona ampliamente. Es ejercido por cualquier particular que promueve ante un juez, previamente a una situación contenciosa, la declaración judicial sobre la constitucionalidad o no, de una ley.²

Asimismo, nos presenta un somero análisis realizado a los “writs” haciendo referencia a la obra de Oscar Rabasa, en el cual se aprecian de forma escueta, como él lo dice el funcionamiento de los principales recursos extraordinarios que se llevan ante la Suprema Corte de Justicia Angloamericana en las violaciones a la Constitución, de los cuales transcribo los que considero más importantes y necesarios para entender dichos recursos extraordinarios:

“Writ of error. Consistía en la tramitación de una nueva instancia, o sea, en una especie de casación o apelación que tuvo profundo arraigo, pero que a partir de 1928 cayó en desuso y fue sustituido por el recurso general de apelación, el cual es más completo pues somete a un nuevo examen no sólo las cuestiones de derecho, sino también las de hecho.

² Ibidem pág. 4

Writ of certiorari. Este recurso procede para cerciorarse de la validez de los procedimientos seguidos ante un tribunal inferior, se caracteriza porque corresponde al tribunal revisor determinar discrecionalmente su procedencia.

Writ of mandamus. Es el mandamiento que dicta un tribunal competente dirigido a otro tribunal inferior o a cualquier autoridad administrativa, ordenando la ejecución de un deber impuesto por la Constitución o por la ley; su efecto es, pues, positivo: obliga a que se ejecute un acto que la autoridad se ha negado a realizar.

Writ of prohibition. Es parecido al anterior, sólo que obliga a una autoridad a dejar de hacer algo; puede concebirse como el mandamiento que expide un tribunal superior a otro inferior, con el objeto de impedir que este último obre sin competencia o que, teniéndola, se exceda en sus facultades.

Writ of injunction. Es el recurso que permite más ampliamente la defensa constitucional y ha sido fuente importante de la jurisprudencia angloamericana en los últimos años. Existen dos clases de injunction: la prohibitiva y la de mandato; la primera impide la realización de los actos y puede ser preliminar o final, mientras que la segunda, los ordena. El writ al injunction procede tanto contra particulares como contra autoridades, ya sea por violaciones de la Common Law, de la jurisprudencia o de la equidad.

Writ of habeas corpus. Defiende a los particulares de aprehensiones injustificadas de la autoridad, pues consiste en el mandamiento que dirige un juez a la autoridad que tiene detenido a un individuo, ordenándole que lo exhiba y garantice su seguridad

personal, así como que exprese y justifique el fundamento de la detención. En Inglaterra este recurso, en virtud del cual se protege a los individuos exclusivamente contra toda privación ilegal de su libertad, se reconoce desde el siglo XVII; pero al adaptarse por los Estados Unidos no fue instituido expresamente por la Constitución Federal, sino más bien es garantizado por las distintas constituciones de las entidades federativas de la Unión angloamericana.”

De lo anterior, se observan los recursos que se tienen en el Derecho Angloamericano, y el concepto del habeas corpus, en lo que se puede resumir y apreciar la evolución del derecho de esa nación, y como lo dice el autor en consulta que no se trata de ver cuál es superior, sino en todo caso, es el estudio que se realizó del sistema angloamericano y del cual surgen algunos lineamientos que se adaptaron a las circunstancias reales de nuestra nación, exponiendo por lo tanto las semejanzas y diferencias existentes entre uno y otro.

En relación a la influencia española, se advierten distintos ordenamientos de los cuales se han considerado como verdaderos antecedentes del juicio de amparo, de los cuales podemos mencionar al ordenamiento denominado *Proceso de Aragón*, en el cual era un procedimiento en el que se enumeraban los derechos fundamentales de los que gozaban los gobernados, y que deberían ser cumplidos y respetados, para esta legislación se crearon los procesos forales, que eran instituciones de protección hacia las disposiciones normativas encausadas a garantizar los derechos de los individuos, por lo que se crearon las *Reales Audiencias*, teniendo el carácter de más Alto Tribunal encargado de conocer las violaciones que afectaban a las personas en los derechos que les otorgaban los

fueros, y que por medio del Justicia Mayor se le solicitaba protección; ahora bien los procesos en los que el Justicia Mayor intervenía eran los siguientes:

- 1.- *Aprehensión: era un secuestro de bienes inmuebles realizado por la justicia o por la Real Audiencia.*
- 2.- *Inventario: similar al anterior pero sobre bienes muebles, y en los dos se detenía a estos hasta que se decidiera quien era el verdadero poseedor.*
- 3.- *Manifestación de personas: Se ejercía por quien preso o detenido sin proceso o por juez incompetente, recurría a la justicia contra de quien era víctima.*
- 4.- *Firma o jurisfirma: El justicia Mayor se avocaba al conocimiento de cualquier causa iniciada contra otro tribunal.*

En 1452, se creó el fuero de Vizcaya, y la característica principal de éste era la consagración de los derechos de los que los ciudadanos podían oponer en contra del monarca, así también se tenía el Fuero Real, contenido en cinco libros, en el cual se constituye la facultad del Rey para expedir leyes, atribuyéndose al monarca la impartición de justicia, y en su libro quinto, se contemplaba el derecho que tenía todo ciudadano afectado en un juicio, de interponer el recurso de alzada.

En cuanto a la influencia de la corriente francesa, se tienen algunos elementos que han servido como fuentes diversas de nuestras instituciones, que de alguna manera pudieron influir en el Juicio de Amparo, de las cuales mencionaremos algunas, entre ellas se encuentra *La Declaración de los Derechos del Hombre y el Ciudadano de 1789*, siendo uno de los principales legados de la Revolución Francesa, dichos derechos quedaron plasmados en nuestra Constitución bajo el rubro de *garantías*

individuales, el Consejo de Estado Francés y la justicia administrativa que deriva de él, ha propiciado el juicio contencioso administrativo nuestro, el Recurso de casación, que constituye un antecedente del juicio de amparo y que nació en Francia; dicho recurso era un medio de impugnación, por el cual se combatía la legalidad de las sentencias definitivas de ulterior grado que se dictaran en los juicios penales y civiles, en el cual se podían impugnar las violaciones en el procedimiento así como los errores de derecho en que incurría la autoridad en la sentencia definitiva.

En breve análisis de estas corrientes que se presentaron, y que propiamente no son materia directa de la tesis, podemos tener una opinión acerca de la influencia que pudieron tener sobre el origen del Juicio de Amparo, que puede ser diversa o apegarnos al criterio de los doctrinarios, en mi punto de vista particular aprecio que de dichas corrientes de influencia, los estudiosos del Derecho Mexicano, efectivamente tomaron lineamientos o ideas principales sobre los diferentes medios de control constitucional, lo que dio un resultado magnífico, es decir, conjuntaron los conocimientos y conjugaron las realidades de las circunstancias y modo de vida de nuestro pueblo, dando así origen a esta gran institución que es el Juicio de Amparo.

2.2.- EL AMPARO EN EL DERECHO MEXICANO

El embrión del juicio de amparo se encuentra en la antigua legislación mexicana, no obstante la influencia de diversas corrientes europeas, como serían la hispana, francesa e inglesa, y aún la norteamericana, el amparo mexicano se manifiesta como

una institución de indiscutible originalidad (es una gran aportación al Derecho Universal, orgullosamente mexicana), ya que surge como un instrumento o medio para proteger los derechos fundamentales del hombre, que son la libertad, igualdad, propiedad y seguridad jurídica, mediante la reparación del derecho violado

Aunque desde el primer documento Político Constitucional del México Independiente, la Constitución de Apatzingán de 1814, se reputaban los derechos del hombre o garantías individuales como elementos inseparables del poder público, que deberían ser respetados; sin embargo, no se brindaba al individuo ningún medio jurídico para hacerlos respetar, evitando sus posibles violaciones o reparando las mismas en caso de que ya hubiesen ocurrido.

En tal sentido, el artículo 24 de dicha Constitución, establecía lo siguiente: ***"La felicidad del pueblo y de cada uno de los ciudadanos, consiste en el goce de la igualdad, seguridad, propiedad y libertad, la íntegra conservación de estos derechos es el objeto de la institución de los gobiernos y el único fin de las asociaciones políticas", sus artículos 2, 3 y 5 enfatizaban que "la facultad de dictar leyes y establecer la forma de gobierno que más convenga a los intereses de la sociedad, constituye la Soberanía", "Esta es por su naturaleza imprescriptible, inenajenable e indivisible" y "Por consiguiente, la soberanía reside originalmente en el pueblo y su ejercicio en la representación nacional compuesta de diputados elegidos por los ciudadanos bajo la forma que prescriba la Constitución"***.

De los preceptos anteriores, se observa que se consagran las garantías individuales como principal objetivo del Gobierno y de las asociaciones políticas inspiradas en los principios jurídicos de la Revolución Francesa. Asimismo, se establece el principio de la Soberanía que radica en el pueblo, y éste a su vez lo ejerce por medio de una representación nacional con facultades legislativas, pero en ningún momento encontramos los principios de ese medio de control constitucional que es el juicio de garantías.

En 1824, se emite una constitución que no contenía en su texto ninguna institución encargada de velar por la constitucionalidad de leyes, tan solo se encuentra en el artículo 137, fracción V, inciso 6°, una disposición que decía: ***“Las atribuciones de la Suprema Corte de Justicia son las siguientes: V.- ... 6°.- De la causas del almirantazgo ... y de las infracciones de la Constitución y leyes generales, según prevenga la ley.”***, este precepto fue casi una copia textual de una disposición de la Constitución Federal de los Estados Unidos de Norteamérica, y bien pudo haber definido la teoría de la Supremacía de la Constitución Federal y el Control Jurisdiccional de las leyes y actos de las autoridades; pero no se llegó a expedir la ley reglamentaria a que se refiere dicho artículo, por lo cual permaneció sin efectos.

Durante la vigencia de la Constitución de 1824, algo se realizó que si bien no llegó a organizar un sistema controlador de la Constitución, sí tuvo una gran importancia en la línea que había de seguir nuestro juicio de amparo e influyó en la estructura que él mismo había de tener en definitiva.

Para 1836, se crean las Siete Leyes Constitucionales, que es en donde aparece por primera vez una institución encargada de defender la constitucionalidad de las leyes mediante un organismo típicamente político. Es en la Segunda Ley donde se crea el Supremo Poder Conservador, el cual fue copiado del Senado Conservador Francés y que precisaba en su artículo 1º, que existía un Supremo Poder Conservador, señalaba su integración por cinco individuos y su forma de renovarse, además de que señalaban las atribuciones más importantes las cuales eran las siguientes: ***“I.- Declarar la nulidad de una ley o decreto dentro de dos meses después de su sanción, cuando sean contrarios a un artículo expreso de la Constitución y le exijan dicha declaración o el Supremo Poder Ejecutivo o la alta corte de Justicia o parte de los miembros del Poder Legislativo en representación que firmen dieciocho por lo menos. II.-Declarar excitado por el Poder Legislativo o por la Suprema Corte de Justicia, la nulidad de los actos del Poder Ejecutivo, cuando sean contrarios a la Constitución o las leyes, haciendo esta declaración dentro de cuatro meses contados desde que se comuniquen esos actos a las autoridades respectivas.”***

De lo anterior, se puede apreciar que el Supremo Poder Conservador fue el primer órgano en México que se crea para defender y velar por la conservación del régimen constitucional, pero éste tenía una función de carácter político, no judicial, es decir, no ejercía un control de índole jurisdiccional, ya que sus resoluciones tenían validez de carácter general y abstracto, todo lo contrario a las resoluciones que se dictan en el actual juicio de garantías, que se limitan a amparar y proteger al agraviado en el caso concreto sobre el que verse la queja, sin hacer declaración general respecto de la ley o acto que la motivare. Ahora bien, se puede observar claramente una gran

diferencia, ya que los únicos que podían solicitar la nulidad de una ley o acto de autoridad eran los Poderes de la Unión, y no los gobernados, quienes en la mayoría de los casos suelen ser los más afectados en sus garantías individuales. A este respecto, Arturo González Cosío³, nos señala que pese a sus vicios, se puede tomar el Poder Conservador como antecedente del control constitucional por órgano político en el derecho mexicano; lo anterior en la práctica no tuvo ningún funcionamiento, ya que era de índole exclusivamente teórica.

En el año de 1840, se forma una Comisión de Reformas para reorganizar la Constitución Centralista de 1836, en donde surge el llamado “Voto de Ramírez”, realizado por el Diputado José Fernando Ramírez, en el que sostiene la conservación del control constitucional que tenía el Poder Conservador, pero afirma la necesidad de que el Poder Judicial se encargue de ello, mediante un juicio contencioso, cuyas instancias y formas de llevarse a cabo, se fijaran en una ley.

Dentro de los antecedentes más prominentes del juicio de amparo, lo encontramos en 1841, en el proyecto de reformas a la Constitución del Estado de Yucatán, elaborado por Manuel Crescencio Rejón, Pedro C. Pérez y Darío Escalante, en donde se propuso la inserción a dicha Constitución de varias garantías individuales, como la libertad religiosa y los derechos que el aprehendido debería gozar, de donde surge la necesidad de crear un medio de control constitucional al que se le dio el nombre de Amparo, y la Corte de Justicia del Estado era la competente; dicho amparo se podía promover contra leyes o decretos de la legislatura que fueran contrarios a la

³ GONZÁLEZ COSÍO Arturo, op. cit. p-9.

Constitución Local, contra actos del Ejecutivo cuando éste infringiera la Constitución o las leyes, y los jueces de primera instancia también podían conocer de él cuando se instaurara contra actos del Poder Judicial, así también contra actos de los jueces de primera instancia, del cual conocían los superiores de los mismos, teniendo como principios básicos que regían a este juicio la necesidad de que fuera precisamente la parte agraviada quien solicitara el amparo contra lo actos que se hayan mencionado; por lo tanto constituye un antecedente verdadero de nuestro juicio de amparo, siendo su máximo exponente Manuel Crescencio Rejón.

Continuando con los antecedentes del Juicio de Amparo en nuestro Derecho Mexicano, en las Actas de Reforma de 1847, en su artículo 5° se encuentra la creación del medio jurídico que controlaba la Constitución, con el fin de proteger las garantías individuales, originándose un sistema mixto de protección constitucional e implantándose el juicio de amparo. La competencia para conocer del mismo se otorgó a los Tribunales de la Federación para proteger a los gobernados de la República en el respeto de los derechos que la Constitución estatúa a favor de éstos y por los ataques de los Poderes Ejecutivo y Legislativo, ya fueran de la Federación o de los estados.

Surge aquí un principio fundamental del Juicio de Amparo, que hasta nuestros días sigue subsistiendo, y se encuentra consagrado en los artículos 107, fracción II de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos vigente, y 76 de la Ley de Amparo, y que es la denominada "Fórmula Otero"; es decir, el Principio de Relatividad de los Efectos de la Sentencia de Amparo, dicha fórmula fue elaborado por Mariano Otero que formó parte del Congreso Constituyente, misma que se

estatuyó en el artículo 25 de dicha ley, además de existir en dichas Actas de Reforma un control por órgano político en relación con las leyes, inserto en el artículo 23.

En 1857 en el Congreso Constituyente, se consideró la necesidad de la implantación del Juicio de Amparo, reglamentándolo con diversas leyes orgánicas que se fueron expidiendo, suprimieron el sistema de control constitucional por órgano político que se contenía en las Actas de Reforma de 1847, con esta ley inició su vida jurídica el juicio de amparo, teniendo como características fundamentales las siguientes:

- ***Exclusividad de los tribunales federales para conocer el amparo por las violaciones a los derechos humanos, a la esfera federal o a las esferas estadales.***
- ***Siempre a instancia de parte agraviada.***
- ***Aplicación de la “Fórmula Otero”, es decir, las declaraciones no tendrían efectos generales y sólo aplicable a casos concretos.***

Mismas que establecen la procedencia del juicio de amparo y se dispone en su artículo 101, así también se estatuyeron principios fundamentales que rigen el Juicio de Amparo en el artículo 102, como los son el *Principio de Instancia de parte agraviada*, *Prosecución Judicial del Procedimiento*, y la *Relatividad de los Efectos de las Sentencias de Amparo*.

En la Constitución Política de 1917, se puede apreciar que mantiene una línea general que fue trazada en el texto de la Constitución de 1817 y su legislación derivada, en este texto se reafirma el control de la legalidad, así como también el

control de la constitucionalidad en el mismo juicio. La defensa constitucional de una tercera instancia. Especie de casación o apelación, se plasmó en el artículo 103 el mismo texto de la Constitución anterior, y en el artículo 107 se insertó el texto del artículo 102 de la Constitución de 1857, aunando en su fraccionado diversas bases fundamentales a las que se sujeta el Juicio de Amparo, Arturo González Cosío, señala que a pesar de las diversas reformas que ha sufrido el artículo 107 constitucional en su fraccionado, los principales lineamientos son los siguientes:

- ***Ratifica la Fórmula Otero (fracción I)***
- ***Crea y regula, con algún detalle, al Amparo Directo y su suspensión, en materia civil y penal (fracciones II, II, IV, V, VI, VII Y VIII)***
- ***Establece las reglas Generales del amparo ante los Jueces de Distrito (fracción X)***
- ***Determina un régimen de responsabilidades (fracciones X, XI, y XII)***⁴

En esta síntesis puede verse de manera sucinta y clara los orígenes y la evolución del Juicio de Amparo, en nuestro Derecho Mexicano, que como se mencionó al inicio del presente capítulo, es una aportación para el mundo del Derecho, figura creada por juristas orgullosamente Mexicanos.

⁴ GONZÁLEZ COSÍO Arturo, El Juicio de Amparo, editorial Porrúa, S.A., 6ª. Edición, México 2001. p-13

2.3.- DEFINICIÓN. CONCEPTO DE AMPARO

El Juicio de Amparo se ha consagrado como la Institución Jurídica Mexicana por excelencia, a partir de su creación en Yucatán, por el jurista Manuel Crescencio García Rejón y Alcalá, derivado de la adopción del centralismo como sistema de Estado; se ve en la necesidad de elaborar un documento constitucional en las que se establezcan las bases de la organización del nuevo estado independiente, encomendándose esta tarea al Congreso respectivo y designándose como redactor del proyecto, quién presenta a discusión su obra el día 24 de Diciembre de 1840, y aprobada el día 31 de marzo de 1841, el Juicio de Amparo, *fue creado como un medio íntegro de control constitucional, es decir, su finalidad era la protección de todo el ordenamiento constitucional.* Otro de los pilares para la incorporación del amparo dentro del texto de la Carta Magna fue Don Mariano Otero Mestes.

A partir de la creación del juicio de amparo, surgen diferentes conceptos, ahora bien, en razón de la existencia de múltiples conceptos expresados por los criterios de nuestros doctrinarios, veremos algunos de ellos obteniendo de esta forma un concepto propio.

El Diccionario del Instituto de Investigaciones Jurídicas, define el amparo de la siguiente manera:

“AMPARO: I. (Del castellano amparar, en el sentido de proteger o tutelar los derechos de una persona.) El juicio de amparo mexicano constituye en la actualidad

la última instancia impugnativa de la mayor parte de los procedimientos judiciales, administrativos y aún de carácter legislativo, por lo que tutela todo el orden jurídico nacional contra las violaciones realizadas por cualquier autoridad, siempre que esas infracciones se traduzcan en una afectación actual, personal y directa a los derechos de una persona jurídica, sea individual o colectiva.⁵

Ignacio Burgoa, define al Juicio de Amparo de la siguiente forma:

*“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 inconstitucionalidad o ilegalidad en el caso concreto que lo origine.”*⁶

Otro concepto del Juicio de Amparo lo obtenemos del Maestro Alfonso Noriega, el cual reza lo siguiente:

“El amparo es un sistema de defensa de la Constitución y de las Garantías Individuales, de tipo jurisdiccional, por vía de acción, que se tramita en forma de juicio ante el Poder Judicial Federal y que tiene como materia las leyes o actos de la autoridad que violen las garantías individuales, o impliquen una invasión de la Soberanía de la Federación en la de los Estados o viceversa y que tiene como

⁵ INSTITUTO DE INVESTIGACIONES JURÍDICAS, Diccionario Jurídico Mexicano, ed. 15ª. Ed. Porrúa, México 2000. p. 157

⁶ BURGOA ORIHUELA Ignacio, El Juicio de Amparo, Editorial Porrúa, S.A., 1989. pág. 177

efectos la nulidad del acto reclamado y la reposición del quejoso en el goce de la garantía violada, con efectos retroactivos al momento de la violación.”⁷

De estos conceptos, podemos advertir que aún con la diversidad de palabras que utilizan los doctrinarios, encontramos una serie de puntos en que convergen, de tal modo podemos apreciar lo siguiente:

- Tutela el orden jurídico
- Contra las violaciones realizadas por cualquier autoridad (acto de autoridad lato sensu).
- Sistema de defensa constitucional y de garantías individuales.
- Tiene como materia las leyes o actos de autoridad.
- Nulidad del acto reclamado.
- Ante órganos jurisdiccionales.

Por lo tanto, deducimos que el Juicio de Amparo, es un medio de control constitucional, ya que se ejercita ante un órgano jurisdiccional por vía de acción y que procede por violaciones cometidas por parte de una autoridad, mediante leyes o actos que lesionan los derechos fundamentales o esferas de competencia estatales o federales, impartiendo su protección al caso concreto.

Lo anterior representa el concepto de lo que es el juicio de amparo, y por medio de ese juicio se obtendrá la nulidad del acto reclamado, que es la protección otorgada y la cual restituirá al gobernado de sus derechos o garantías violadas.

⁷ NORIEGA Alfonso. Lecciones de Amparo. 3ª. Edición. ED. Porrúa. México 1991.

2.4.- NATURALEZA JURÍDICA DEL JUICIO DE AMPARO

El Objeto del amparo se deriva principalmente de lo dispuesto en los artículos 103 constitucional y 1º de la Ley de Amparo; de acuerdo con tales preceptos, el amparo tiene como objeto:

- I) Proteger al gobernado frente a los actos o leyes de autoridades de la federación, de los estados o de los municipios, que vulneren las garantías individuales.
- II) Proteger la soberanía de los Estados entre sí, o la esfera de competencia del Distrito Federal, o de éste y aquéllos y la Federación; y
- III) Proporcionar a la Suprema Corte de Justicia de la Nación, la oportunidad de establecer con obligatoriedad, mediante la jurisprudencia, la interpretación de las normas constitucionales y la interpretación de las leyes secundarias en relación con la Constitución.
- IV) Dada la amplitud de los artículos 14 y 16 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, que preconizan o establecen las garantías de legalidad y seguridad jurídica, se amplía la finalidad del amparo a la tutela de toda la Constitución y a la tutela de toda la ley, a la que deben apegarse tanto las autoridades federales como locales y municipales.

Esta es la finalidad mediata e inmediata de lo que es el juicio de garantías, fue creado para eso. El objeto de estudio o finalidad inmaterial del amparo es proteger las garantías constitucionales, la esfera de competencia territorial, y la soberanía de los Estados.

El juicio de amparo tiene una naturaleza de orden judicial, porque nada más va a ser visto por un órgano jurisdiccional, ya que el juicio de amparo:

- I) Lo conoce un juez
- II) Se va a desahogar en un tribunal en órgano jurisdiccional
- III) Por lo menos en amparo indirecto tiene todas las etapas de un juicio, como son el emplazamiento, contestación o informe justificado, actor o quejoso, parte demandada, periodo de pruebas, desahogo de pruebas, alegatos, es decir las formalidades esenciales de un juicio y concluye en una sentencia.

El juicio de amparo indirecto o de dos instancias, representa un juicio propiamente tal, que se inicia con una acción que da pauta a la formación de un expediente autónomo y en el cual, se dictan resoluciones que no dependen de otra instancia procesal.

En este expediente, se desarrollan diversos actos procesales, tanto de las partes como de terceros entendiéndose por tales a peritos, testigos, etc., que dan forma a una controversia independientemente de cualquier otra, ofreciéndose pruebas las cuales se desahogan en una sola y misma audiencia (ofrecimiento y desahogo), en la cual generalmente se dirime la controversia planteada.

Por eso, es fácil advertir que la naturaleza jurídica del amparo indirecto, la constituye un verdadero procedimiento judicial; y prueba de ello, es que contra la sentencia que se dicta en ese juicio, procede un recurso denominado de revisión, lo cual significa que se da pauta a una segunda instancia, merced a la cual se estudia si el juzgador

federal de primera instancia apegó su resolución a la ley o si violó el procedimiento, o bien si su resolución fue contraria a derecho.

En el Amparo Directo, la mayoría de los autores opinan que su naturaleza jurídica es de un recurso extraordinario y no de un juicio, ya que por medio de él se busca anular un acto que atente contra las garantías individuales de manera directa o de manera indirecta a través de la violación de una ley que, tiene por objeto estudiar el apego que haya tenido el juez de primera o segunda instancia (federal o local) con la Constitución, pero sin que puedan aportarse mayores elementos probatorios que los que ante el juez natural se hayan ofrecido, admitido y desahogado.

En esa tesitura, toda vez que el amparo directo, procede contra sentencias definitivas, laudos, y resoluciones que ponen fin al juicio, la autoridad responsable tendrá que entrar al análisis de una controversia judicialmente planteada y tendrá que dirimirla, promoviéndose el amparo contra la resolución dictada por esa autoridad con facultades jurisdiccionales o de aplicación del derecho.

Así pues, el tribunal de amparo se limita a analizar si hubo apego con el texto de la ley secundaria, o si, por el contrario, se contravino ésta, afectándose así la garantía de legalidad prevista en el artículo 14, en materia procesal penal, inscrita en el tercer párrafo y en materia procesal civil, administrativa y laboral en el cuarto párrafo; y 16 de la Constitución Federal.

Por lo tanto podemos concluir que la naturaleza y objeto del juicio de amparo es el que nos señala la jurisprudencia de la Quinta Época, Instancia: Sala Auxiliar, Fuente:

Semanario Judicial de la Federación, Tomo: CXXIII, Página: 96, que reza lo siguiente:

“AMPARO, FINALIDAD DEL JUICIO DE. El juicio de garantías ha sido creado para proteger a los individuos de los agravios que les signifique la arbitrariedad en que puedan incurrir los órganos de la autoridad, y de ningún modo para corregir en general los errores de éstas, aun a costa de que el quejoso resulte colocado en situación más grave que la que originó los actos reclamados.”

Así como también la siguiente tesis de la Quinta Época, Instancia: Pleno, Fuente: Semanario Judicial de la Federación, Tomo: I, Página: 74, que señala lo siguiente:

“AMPARO, JUICIO DE. Se ha instituido para mantener los principios constitucionales, en relación con las garantías de los individuos. Ese recurso coexiste con la Constitución; si ésta no está en observancia, no hay ni puede haber amparo.”

2.5.- PRINCIPIOS FUNDAMENTALES DEL JUICIO DE AMPARO

Son postulados básicos y fundamentales, que se encuentran contenidos en el artículo 107 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y desarrollados en la Ley de Amparo y estudiados a profundidad en la Jurisprudencia. Dichos principios fueron desarrollados en la Constitución de 1917.

Respecto de los principios fundamentales del Juicio de Amparo, el Maestro Ignacio Burgoa señala lo siguiente:

“El juicio de amparo considerado como un medio de recurso (lato sensu) jurídico procesal público de control de constitucionalidad, presenta el aspecto de una acción, cuyo titular es el agraviado y se funda y vive en un conjunto de principios esenciales que constituyen no sólo su característica distintiva de los demás sistemas de preservación constitucional, sino sus excelsitudes y ventajas respecto de éstos.”⁸

Estos principios de los que habla el Maestro Burgoa, los encontramos contenidos en el artículo 107 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, ahora bien, dichos principios son los que rigen y estructuran el Juicio de Amparo, mediante su ley reglamentaria, que es la Ley de Amparo, algunos de dichos principios contienen sus excepciones dirigiéndose particularmente a la índole del quejoso, a la naturaleza del acto reclamado y aún a los fines propios del Juicio de Amparo.

Por su parte, en el Manual del Juicio de Amparo de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, se nos señalan los principios fundamentales, enumerándolos de la siguiente manera:

“I.- el de iniciativa o instancia de parte; II.- el de la existencia del agravio personal y directo; III.- el de relatividad de la sentencia; IV.- el de defintividad del acto reclamado y V.- el de estricto derecho.”

⁸ BURGOA ORIHUELA Ignacio, op cit, pág. 268

En la investigación que se realizó para definir los Principios del Juicio de Amparo, encontramos que se definen o presentan diversos principios, es decir algunos autores presentan más principios que otros, y en razón del presente trabajo se optó por tomar los que presenta la Suprema Corte de Justicia de la Nación en su Manual, en razón de ser claros y concisos, por lo que procedemos a su explicación breve por ser tema de referencia y no fundamental de la investigación.

2.5.1.- INICIATIVA O INSTANCIA DE PARTE.

Se encuentra en la fracción I del artículo 107 de la Constitución, que dice que siempre va a proceder por iniciativa de la parte agraviada y nunca de oficio, el artículo 4º de la Ley de Amparo nos señala en lo que interesa lo siguiente:

“ARTÍCULO 4º.- 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, ...*”

Lo anterior significa que el juicio jamás puede operar oficiosamente, para que nazca es indispensable que lo promueva alguien, sólo puede surgir a la vida jurídica por el ejercicio de la acción, que es la acción constitucional del gobernado, que ataca el acto autoritario que considera lesivo a sus derechos. Dicho principio no tiene excepciones.

Sin necesidad de mayor explicación, dicho principio se encuentra plasmado en la tesis de la Octava Época, de los Tribunales Colegiados de Circuito, en el Semanario Judicial de la Federación, Tomo: VI, Segunda Parte-2, Julio a Diciembre de 1990, en la página: 508, la cual señala lo siguiente:

“DEMANDA DE AMPARO, SU FALTA DE FIRMA DETERMINA LA IMPROCEDENCIA DEL JUICIO. El juicio de amparo se rige por principios fundamentales que lo estructuran, entre los que está, el de "iniciativa o instancia de parte agraviada" consagrada por el artículo 107 constitucional en su fracción I, que dice: "El juicio de amparo se seguirá siempre a instancia de parte agraviada"; principio que reproduce el diverso artículo 4o. de la Ley de Amparo, al estatuir que el juicio, únicamente, puede promoverse por la parte a quien perjudica el acto o la ley que se reclame; además el principio enunciado no tiene excepciones y, por consiguiente, rige en todo caso. Ahora bien, la parte agraviada exterioriza su voluntad a través de la firma estampada en la demanda de garantías, formalidad indispensable, tanto para darle curso, como para determinar la autenticidad de la propia demanda, con todas sus consecuencias legales; por tanto, si la demanda de garantías no se suscribe, por quien aparece como promovente en su texto, debe entenderse que conforme a las disposiciones invocadas, propiamente no existirá agraviado y la demanda resultará improcedente, según lo previene el artículo 73, fracción XVIII de la misma ley, en relación con el artículo 4° del propio ordenamiento.”

2.5.2.- AGRAVIO PERSONAL Y DIRECTO.

En este principio se tiene que tomar en cuenta lo siguiente, la existencia de un agravio que tiene dos elementos => **personal y directo**. Ahora bien, el agravio siempre lleva una afectación, o un menoscabo, o un daño, etc., sobre sus derechos o garantías.

Personal: tiene que recibir el agravio una persona física o moral, es decir, el titular de los derechos o garantías

Directo: tiene que haber sucedido, estar sucediendo o ser de realización inminente.

Este principio se desprende también del artículo 107, fracción I, constitucional y 4° de la Ley de Amparo, estatuyen que el juicio se seguirá siempre a instancia de la “**parte agraviada**” y que únicamente puede promoverse por la parte “**a quien le perjudique el acto o la ley que se reclama**”, como ya se mencionó y ampliando un poco más, por agravio debemos entender a todo menoscabo, toda ofensa personal, física o moral, que puede ser patrimonial o no, siempre que sea material y apreciable objetivamente; es decir, la afectación que en su detrimento aduzca el quejoso debe ser real y no de carácter simplemente subjetivo, debe recaer en una persona determinada, concretarse en ésta, no ser abstracto, genérico; y ser de realización pasada, presente o inminente, estarse produciendo efectuando en la promoción del juicio o ser inminente, no simplemente eventual, aleatorio, hipotético. Este principio no tiene excepciones.

Se aprecia con claridad lo anterior en la tesis siguiente:

*“DEMANDA DE AMPARO DIRECTO. PARA DETERMINAR SI SE PRESENTÓ DENTRO DEL TÉRMINO QUE PREVÉ EL ARTÍCULO 21 DE LA LEY DE AMPARO, DEBE TOMARSE EN CONSIDERACIÓN LA FECHA EN QUE SE NOTIFICÓ LEGALMENTE AL SENTENCIADO EL ACTO RECLAMADO, MAS NO A SU DEFENSOR. **De conformidad con el principio de agravio personal y directo, el juicio de garantías sólo puede ser promovido a instancia de la parte agraviada, la cual, tratándose del amparo directo penal, resulta ser el sentenciado, pues es él quien resiente el perjuicio personal y directo como consecuencia de la sentencia condenatoria que reclama y, por ende, es el titular de la acción de amparo.** En consecuencia, para determinar si la demanda de amparo fue presentada dentro del término de quince días que prevé la Ley de Amparo, para aquellos actos que no afectan la libertad personal, debe tomarse en consideración la fecha en que se notificó legalmente la resolución reclamada al sentenciado, no a su defensor, porque aun cuando este último puede ejercer dicha acción en representación de aquél, ello no significa que el citado profesionista también sea titular de la misma, al no estar resintiendo algún perjuicio en su esfera jurídica con motivo del acto reclamado. Máxime que la notificación de la sentencia reclamada constituye un acto personalísimo, en virtud de la trascendencia del acto que se da a conocer, por lo que el conocimiento que de este último tenga el defensor no obliga al sentenciado, ni puede sustituir la notificación que del mismo se realice al directamente agraviado.*

Novena Época, Instancia: Tribunales Colegiados de Circuito, Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo: XIV, Diciembre de 2001, Tesis: I.2o.P.53 P, Página: 1711”

2.5.3.- RELATIVIDAD DE LA SENTENCIA.

El fundamento constitucional de este principio se encuentra en el artículo 107, fracción II, primer párrafo, su sustento legal es el artículo 76 de la Ley de Amparo, ahora bien, dicho principio es también llamado "Fórmula Otero", y significa que el efecto de la sentencia que conceda la protección de la Justicia Federal solicitada es única y exclusivamente otorgada al quejoso, de manera que quien no haya sido expresamente amparado no puede beneficiarse con la apreciación que acerca de la inconstitucionalidad del acto reclamado haya expresado el juzgador en la mencionada sentencia, es decir, que quien no haya sido amparado contra determinadas ley o acto, está obligado a acatarlos no obstante que dicha ley o acto hayan sido estimados contrarios a la Carta Magna en un juicio en el que aquél no fuera la parte quejosa.

La siguiente tesis es clara al establecer lo siguiente:

"INTERÉS JURÍDICO. EXAMINAR LA CONSTITUCIONALIDAD DE UNA LEY SIN HABERLO ACREDITADO, VULNERA LOS PRINCIPIOS DE "INSTANCIA DE PARTE AGRAVIADA" Y DE "RELATIVIDAD DE LOS EFECTOS DE LA SENTENCIA". Los artículos 107, fracciones I y II de la Constitución Federal y 4º., 76 y 80 de la Ley de Amparo, respectivamente, establecen el principio de instancia de parte agraviada y el de relatividad de los efectos de la sentencia de amparo, que prohíben hacer una declaración general de la constitucionalidad o inconstitucionalidad de la ley o acto reclamado y los efectos que debe tener la

sentencia dictada en un juicio de garantías que conceda el amparo, en cuanto que encierra una declaración de restitución para el quejoso. En consecuencia, legalmente debe exigirse para la procedencia del juicio constitucional que los promoventes acrediten plenamente su interés jurídico, para el efecto de que si así lo estima fundado la autoridad que conozca del juicio de garantías, esté en posibilidad de conceder la protección de la justicia federal respecto de personas determinadas, en forma particularizada por su interés, y a la vez conceda la protección en el efecto procedente, lo cual no se podría satisfacer si el interés de los promoventes del amparo no se acredita plenamente, toda vez que existiría la posibilidad de conceder el amparo por una ley o un acto que no les cause ningún perjuicio en sus derechos, por no estar dirigidos a ellos y, en ese caso, los efectos restitutorios del amparo serían en contra de lo establecido por los preceptos citados. Octava Época. Instancia: Tercera Sala. Fuente: Semanario Judicial de la Federación. Tomo: VI, Primera Parte, Julio a Diciembre de 1990. Tesis: 3a./J. 45/90. Página: 199.”

Este principio tiene sus excepciones por contradicción de tesis, ya que en la actualidad los juristas consideran que la sentencia de amparo debe ser de una forma general y no abstracta, amparando a los gobernados cuando se dicte una sentencia en relación a la constitucionalidad o inconstitucionalidad de una ley o acto de autoridad, esto se encuentra todavía en el tintero ya que no se han pronunciado en específico para esa reforma en el juicio de amparo, la siguiente tesis nos señala una de ellas:

“Novena Época, Instancia: Pleno, Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo: III, Febrero de 1996, Tesis: P./J. 9/96, Página: 78. **SENTENCIAS DE**

AMPARO. CUANDO ORDENEN REPONER EL PROCEDIMIENTO, SUS EFECTOS DEBEN HACERSE EXTENSIVOS A LOS CODEMANDADOS DEL QUEJOSO, SIEMPRE QUE ENTRE ESTOS EXISTA LITISCONSORCIO PASIVO NECESARIO.

Los efectos de la sentencia de amparo que concede la Protección Federal solicitada, deben extenderse a los codemandados del quejoso, quienes no ejercitaron la acción constitucional correspondiente, cuando se encuentre acreditado en autos que entre dichos codemandados existe litisconsorcio pasivo necesario o que la situación de los litisconsortes sea idéntica, afín o común a la de quien sí promovió el juicio de garantías, pues los efectos del citado litisconsorcio pasivo sólo se producen dentro del proceso correspondiente, por lo que sí pueden trasladarse al procedimiento constitucional. Por lo tanto, si se otorgó el amparo y protección de la Justicia Federal, para el efecto de que se deje insubsistente todo lo actuado en un juicio ejecutivo mercantil, a partir de su ilegal emplazamiento, las consecuencias de dicha resolución sí deben alcanzar o beneficiar a los codemandados del quejoso en el juicio natural, en tanto que constituye un acto necesario para el debido cumplimiento de la sentencia de amparo, ya que en el caso contrario, se haría nugatoria la concesión de la Protección Constitucional, sin que esto implique infracción al principio de relatividad de las sentencias de amparo previsto en los artículos 107, fracción II de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y 76 de la Ley de Amparo, habida cuenta de que no se está en la hipótesis de que una sentencia de amparo se hubiese ocupado de individuos particulares o de personas morales diversas a quienes hubieren solicitado la Protección Federal."

Se observa la excepción a este principio específicamente en lo que se refiere al litisconsorcio pasivo.

2.5.4.- DEFINITIVIDAD DEL ACTO RECLAMADO.

Al ser el de amparo un juicio extraordinario, sólo puede acudir a él cuando previamente se haya agotado el recurso previsto por la ley ordinaria y que sea idóneo para modificar, revocar o anular el acto que vaya a reclamarse, hace procedente el juicio únicamente contra actos definitivos, que no sean susceptibles de modificación o de invalidación por recurso ordinario alguno, principio que se consagra en el inciso a) de la fracción III del artículo 107 constitucional en relación con las sentencias definitivas, laudos y resoluciones que pongan fin al juicio, y en la fracción VI en lo referente a la materia administrativa.

*"DEFINITIVIDAD. EXCEPCIONES A ESE PRINCIPIO EN EL JUICIO DE AMPARO INDIRECTO. De la interpretación literal y teleológica del artículo 107, fracciones III, IV, VII y XII, de la Constitución Federal, así como de los artículos 37, 73, fracciones XII, XIII y XV y 114 de la Ley de Amparo y de los criterios jurisprudenciales emitidos al respecto por los Tribunales del Poder Judicial de la Federación, se deduce que no existe la obligación de acatar el principio de definitividad que rige el juicio de amparo indirecto, cuando se reclaman los siguientes actos: **I. Los que afectan a personas extrañas al juicio o al procedimiento del cual emanan; II. Los que dentro de un juicio su ejecución sea de imposible reparación; III. Los administrativos***

respecto de los cuales, la ley que los rige, exija mayores requisitos que los que prevé la Ley de Amparo, para suspender su ejecución; IV. Los que importen una violación a las garantías consagradas en los artículos 16, en materia penal, 19 y 20 de la Constitución Federal; V. Leyes, cuando se impugnan con motivo del primer acto de aplicación; VI. Los que importen peligro de la privación de la vida, deportación o destierro o cualquiera de los prohibidos por el artículo 22 constitucional; VII. Actos o resoluciones respecto de los cuales, la ley que los rige no prevé la suspensión de su ejecución con la interposición de los recursos o medios de defensa ordinarios que proceden en su contra; VIII. Los que carezcan de fundamentación; IX. Aquellos en los que únicamente se reclamen violaciones directas a la Constitución Federal, como lo es la garantía de audiencia; y X. Aquellos respecto de los cuales los recursos ordinarios o medios de defensa legales, por virtud de los cuales se puede modificar, revocar o nulificar el acto reclamado, se encuentran previstos en un reglamento, y en la ley que éste regula no se contempla su existencia.

2.5.5.- ESTRICTO DERECHO Y LA SUPLENCIA DE LA QUEJA DEFICIENTE

El Principio de Estricto Derecho consiste en la obligación que tiene el Tribunal de Amparo, de analizar los conceptos de violación hechos valer por el quejoso sin estudiar ni hacer consideraciones de inconstitucionalidad sobre aspectos que no contenga la demanda, dicho principio no se encuentra estipulado expresamente en la Constitución, sino que se deduce a contrario sensu de los párrafos segundo, tercero

y cuarto de la fracción II del artículo 107 de la Constitución Federal, se dice que la excepción a este principio es la Suplencia de la Queja Deficiente, este principio consiste en la facultad y obligación que tienen las autoridades de amparo de sustituir los conceptos de violación expresados por el quejoso cuando estos son defectuosos o insuficientes, o cuando no los haya expresado, o cuando haya violación manifiesta de la ley que lo haya dejado sin defensa, el artículo 76 bis de la Ley de Amparo señala lo siguiente:

"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. TESIS:

SUPLENCIA DE LA QUEJA DEFICIENTE TRATÁNDOSE DE LEYES DECLARADAS INCONSTITUCIONALES POR JURISPRUDENCIA DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN. ES OBLIGATORIA EN EL AMPARO, A FIN DE HACER PREVALECER LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS COMO LEY SUPREMA.

*II.- En materia penal, la suplencia operará aun ante la ausencia de conceptos de violación o de agravios del reo. TESIS: **SUPLENCIA DE LA QUEJA DEFICIENTE.***

DEBE HACERSE A PARTIR DE LOS CONCEPTOS DE VIOLACIÓN O, EN SU CASO, DE LOS AGRAVIOS EXPRESADOS, POR LO TANTO NO ES ILIMITADA.

III.- En materia agraria, conforme a lo dispuesto por el artículo 227 de esta Ley.

TESIS: NÚCLEOS DE POBLACIÓN EJIDAL O COMUNAL. LOS ASPIRANTES A AVECINDADOS QUEDAN COMPRENDIDOS DENTRO DEL RÉGIMEN TUTELAR

DEL AMPARO AGRARIO, CUANDO LA MATERIA DE LA RECLAMACIÓN CONSTITUCIONAL VERSE SOBRE EL RECONOCIMIENTO DE ESE CARÁCTER.

*IV.- En materia laboral, la suplencia sólo se aplicará en favor del trabajador. TESIS: **SUPLENCIA DE LA QUEJA DEFICIENTE EN MATERIA DE TRABAJO. OPERA EN FAVOR DEL TRABAJADOR CUANDO EL ACTO RECLAMADO AFECTE ALGÚN INTERÉS FUNDAMENTAL TUTELADO POR EL ARTÍCULO 123, APARTADO A, DE LA CONSTITUCIÓN FEDERAL Y, POR EXTENSIÓN, DE LA LEY FEDERAL DEL TRABAJO, AUNQUE DICHO ACTO SEA FORMALMENTE ADMINISTRATIVO.***

*V.- En favor de los menores de edad o incapaces. TESIS: **MENORES DE EDAD O INCAPACES. LA SUPLENCIA DE LA QUEJA DEFICIENTE PROCEDE EN TODO CASO, SIN QUE OBSTE LA NATURALEZA DE LOS DERECHOS CUESTIONADOS NI EL CARÁCTER DEL PROMOVENTE.***

*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. TESIS: **OFENDIDO EN MATERIA PENAL. ES IMPROCEDENTE LA SUPLENCIA DE LA QUEJA A SU FAVOR CON FUNDAMENTO EN LA FRACCIÓN VI DEL ARTÍCULO 76 BIS DE LA LEY DE AMPARO, CUANDO COMPAREZCA COMO QUEJOSO EN EL JUICIO DE GARANTÍAS.***

Tales son entonces los Principios Fundamentales del Juicio de Amparo, los cuales se encuentran en los diversos preceptos constitucionales y en su ley reglamentaria, la Ley de Amparo, mismos que se confirman y amplían en su concepto y contenido en las Tesis de Jurisprudencia señaladas, continuemos con nuestra investigación en la

conceptualización de nuestro siguiente tema y teniendo como base y fundamento los principios anteriormente descritos.

2.6.- EL JUICIO DE AMPARO INDIRECTO

En continuación de nuestro trabajo, es menester hablar del Juicio de Amparo Indirecto; se le llama así al juicio de garantías que se promueve ante los Jueces de Distrito generalmente, los doctrinarios le han denominado indirecto o biinstancial, en función de que admite una segunda instancia en caso de que la partes en el mismo se encuentren inconformes con la resolución dictada por el Juez de Distrito o el Superior de la Autoridad Responsable en los casos del artículo 37 de la Ley de Amparo.

Ahora bien, si el Amparo Directo procede contra sentencias definitivas que no admitan recurso alguno, laudos o resoluciones que pongan fin al juicio y que no admitan recurso alguno, por exclusión, el juicio de amparo indirecto procede en contra de toda clase de actos respecto de los cuales no proceda el amparo directo.

La norma constitucional que establece la existencia del Amparo Indirecto es el 107, fracción VII de la Constitución General de la República, el cual señala 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: ...

VII.- El amparo contra actos en juicio, fuera de juicio o después de concluido, o que afecten a personas extrañas al juicio, contra leyes o contra actos de autoridad administrativa, se interpondrá ante el juez de Distrito bajo cuya jurisdicción se encuentre el lugar en que el acto reclamado se ejecute o trate de ejecutarse, y su tramitación se limitará al informe de la autoridad, a una audiencia para la que se citará en el mismo auto en el que se mande pedir el informe y se recibirán las pruebas que las partes interesadas ofrezcan y oirán los alegatos, pronunciándose en la misma audiencia la sentencia;

De lo anterior es posible percatarse de una forma general en contra de qué actos procede al juicio de amparo, por lo tanto el Juez de Distrito conoce de los:

- **ACTOS DE AUTORIDAD JURISDICCIONAL:** a) Fuera de juicio, b) En juicio, c) Después de concluido el juicio y d) Que afecten a personas extrañas al juicio.
- **ACTOS DE AUTORIDAD ADMINISTRATIVA:** a) Lisos y llanos o b) Emitidos en un procedimiento seguido en forma de juicio
- **NORMAS GENERALES:** a) Leyes, b) Tratados Internacionales, c) Reglamentos y d) Decretos o acuerdos de observancia general

Así también para conocer del juicio de amparo indirecto se debe atender a lo siguiente, en el artículo 29, fracción I, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación se establece lo siguiente:

"Artículo 29.- Los tribunales unitarios de circuito conocerán:

I.- De los juicios de amparo promovidos contra actos de otros tribunales unitarios de circuito, que no constituyan sentencias definitivas, en términos de los previsto por la Ley de Amparo respecto de los juicios de amparo indirecto promovido ante un Juez de Distrito. En estos casos, el tribunal unitario competente será el más próximo a la residencia de aquél que haya emitido el acto impugnado."

De los artículos transcritos, podemos señalar que el Juicio de Amparo Indirecto por lo regular se promueve ante un Juez de Distrito, pero también puede promoverse ante un Tribunal Unitario de Circuito, siempre y cuando se impugnen actos de otro tribunal de circuito que no constituya sentencia definitiva a la luz de la Ley de Amparo.

Ahora bien, el juicio de amparo también puede promoverse, como ya se señaló, conforme el artículo 37 de la Ley de Amparo, que reza lo siguiente:

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

Y la fracción XII, del artículo 107 constitucional:

"XII.- La violación de las garantías de los artículos 16, en materia penal, 19 y 20 se reclamará ante el superior del tribunal que la cometa, o ante el Juez de Distrito o Tribunal Unitario de Circuito que corresponda, pudiéndose recurrir, en uno y otro

caso, las resoluciones que se pronuncien, en los términos prescritos por la fracción VIII.

Si el Juez de Distrito o el Tribunal Unitario de Circuito no residieren en el mismo lugar en que reside la autoridad responsable, la ley determinará el juez o tribunal ante el que se ha de presentar el escrito de amparo, el que podrá suspender provisionalmente el acto reclamado, en los casos y términos que la misma ley establezca;..."

En lo anterior encontramos lo que se denomina competencia concurrente y competencia auxiliar, en la competencia concurrente el alcance de la competencia es ilimitada, una sala podría conocer del amparo que violen las garantías de manera completa, es decir no tiene limitante. En la competencia auxiliar la competencia es limitada, es decir, conoce el juez de distrito o primera instancia, pero también podrá conocer un juez de paz cuando no haya juez de distrito ni tribunal unitario, en este caso es limitada en lo que puede hacer; lo anterior se encuentra regulado en los preceptos anteriores, así como en los artículos 38 a 41 de la Ley de Amparo.

El juicio de amparo indirecto procede cuando el acto reclamado se encuadra en alguno de los supuestos del artículo 114 de la Ley de Amparo, que son los siguientes:

"ARTÍCULO 114.- El amparo se pedirá ante el juez de Distrito:

I.- Contra leyes federales o locales, tratados internacionales, reglamentos expedidos por el Presidente de la República de acuerdo con la fracción I del artículo 89 constitucional, reglamentos de leyes locales expedidos por los

gobernadores de los Estados, u otros reglamentos, decretos o acuerdos de observancia general, que por su sola entrada en vigor o con motivo del primer acto de aplicación, causen perjuicios al quejoso;

En esta fracción se refiere a las leyes de carácter autoaplicativo y heteroaplicativo, entendiéndose por ley autoaplicativa, aquella que desde que entra en vigor causa perjuicio al quejoso; son normas de individualización incondicionada y se requiere que esta norma cause un perjuicio para que se impugne en amparo indirecto. Por Ley heteroaplicativa, se entiende que se requiere de un acto concreto de aplicación para que cause perjuicio al quejoso, se requiere una serie de condiciones, es decir, son normas de individualización condicionada, apoya lo anterior la tesis que tiene por rubro **"LEYES AUTOAPLICATIVAS Y HETEROAPLICATIVAS. DISTINCIÓN BASADA EN EL CONCEPTO DE INDIVIDUALIZACIÓN INCONDICIONADA."**

"II.- Contra actos que no provengan de tribunales judiciales, administrativos o del trabajo."

En estos casos, cuando el acto reclamado emane de un procedimiento seguido en forma de juicio, el amparo sólo podrá promoverse contra la resolución definitiva por violaciones cometidas en la misma resolución o durante el procedimiento, si por virtud de estas últimas hubiere quedado sin defensa el quejoso o privado de los derechos que la ley de la materia le conceda, a no ser que el amparo sea promovido por persona extraña a la controversia."

En el primer párrafo no existe ninguna limitación, en el segundo párrafo nos señala que será procedente siempre y cuando se combata la última resolución, esta es la

regla general. Su excepción: amparo contra leyes si se aplica de manera intermedia, terceros extraños al procedimiento, actos de imposible reparación. Cuando infringen derechos sustantivos. Tiene sustento en la tesis de la Novena Época, Instancia: Segunda Sala, Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo: XVII, Abril de 2003, Tesis: 2a./J. 24/2003, Página: 147, cuyo título es **"ACTAS DE VISITA DOMICILIARIA. SON IMPUGNABLES, POR REGLA GENERAL, A TRAVÉS DEL JUICIO DE AMPARO INDIRECTO, HASTA QUE SE PRODUZCA LA RESOLUCIÓN FINAL EN EL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO."**

"III.- Contra actos de tribunales judiciales, administrativos o del trabajo ejecutados fuera de juicio o después de concluido.

Si se trata de actos de ejecución de sentencia, sólo podrá promoverse el amparo contra la última resolución dictada en el procedimiento respectivo, pudiendo reclamarse en la misma demanda las demás violaciones cometidas durante ese procedimiento, que hubieren dejado sin defensa al quejoso.

Tratándose de remates, sólo podrá promoverse el juicio contra la resolución definitiva en que se aprueben o desaprueben.

Por actos fuera de juicio se entiende antes del juicio, son actos preparatorios al juicio. No se impone ningún requisito o limitante para que proceda, ahora bien en cuanto a los actos dictados dentro del juicio, después de concluido y en ejecución de sentencia encontramos sustento en la siguiente tesis:

"Novena Época. Instancia: Primera Sala. Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta. Tomo: XVII, Junio de 2003. Tesis: 1a./J. 29/2003. Página:

11. AMPARO INDIRECTO. REGLAS PARA SU PROCEDENCIA, RESPECTO DE ACTOS DICTADOS DENTRO DEL JUICIO, DESPUÉS DE CONCLUIDO Y EN EJECUCIÓN DE SENTENCIA. De lo dispuesto en los artículos 107, fracciones III, inciso b) y VII, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y 114, fracciones III y IV, de la Ley de Amparo, se desprenden dos reglas genéricas y una específica de procedencia del juicio de amparo indirecto: la primera regla genérica consiste en que éste procede contra actos en el juicio cuya ejecución sea de imposible reparación, los cuales han sido definidos por la Suprema Corte de Justicia de la Nación como aquellos que por sus consecuencias son susceptibles de afectar directamente alguno de los derechos fundamentales del gobernado, tutelados por la propia Constitución Federal, por medio de las garantías individuales, pues esa afectación o sus efectos no se destruyen con el solo hecho de que quien los sufra obtenga una sentencia definitiva favorable a sus pretensiones, a saber, la personalidad de las partes, el embargo o la negativa a denunciar el juicio a terceros, entre otros; la segunda regla genérica consiste en que el juicio de amparo biinstancial procede en contra de actos dictados por tribunales judiciales, administrativos o del trabajo, después de concluido el juicio, siempre que no se dicten en ejecución de sentencia, los cuales, de acuerdo con el criterio emitido por el Máximo Tribunal del país, gozan de autonomía y no tienen como finalidad directa e inmediata ejecutar la sentencia dictada en el juicio natural, como son el arresto dictado como medida de apremio para vencer la contumacia de alguna de las partes o la interlocutoria que fije en cantidad líquida la condena de que fue objeto el perdedor; y la regla específica introducida por el legislador con el propósito de impedir que el juicio de garantías sea utilizado para retardar o entorpecer la ejecución de una sentencia definitiva con el carácter de cosa juzgada, consistente en

que el juicio de amparo en la vía indirecta podrá promoverse contra actos dictados por tribunales judiciales, administrativos o del trabajo en ejecución de sentencia, sólo contra la última resolución dictada en el procedimiento respectivo, con la posibilidad de reclamar en la misma demanda las demás violaciones cometidas durante ese procedimiento, que hubieren dejado sin defensa al quejoso y, tratándose de remates, contra la resolución definitiva en que se aprueben o desapruében; en el entendido de que conforme al criterio sustentado por el más Alto Tribunal de la República, la última resolución es aquella en la que se aprueba o reconoce de manera expresa o tácita el cumplimiento total de la sentencia o se declara la imposibilidad material o jurídica para darle cumplimiento. En estas condiciones, y en atención a que las citadas reglas tienen aplicación en diversas etapas del juicio natural, según la naturaleza y finalidad de cada uno de los actos dictados durante su prosecución, es claro que cada una de ellas es aplicable a hipótesis diferentes, por lo que no pueden administrarse entre sí con el grave riesgo de desnaturalizar el juicio de garantías; por tanto, a los actos dictados en juicio que causen una ejecución de imposible reparación sobre las personas o las cosas, no se les pueden aplicar las reglas que rigen para los actos dictados después de concluido el juicio y en ejecución de sentencia, porque si así se hiciera, el juicio de amparo indirecto sería procedente en contra de todos los actos dictados dentro de un procedimiento, aun cuando no causen una ejecución de imposible reparación; de igual manera, a los actos dictados después de concluido el juicio o en ejecución de sentencia, no puede aplicárseles la regla de procedencia del juicio de amparo indirecto que rige para actos dictados dentro del juicio, porque bastaría que se alegara que tales actos causan una ejecución de imposible reparación para que el juicio de amparo fuera procedente, pasando por alto que uno

de los motivos por los cuales el legislador instrumentó esas reglas, fue evitar el abuso del juicio de garantías.”

“IV.- Contra actos en el juicio que tengan sobre las personas o las cosas una ejecución que sea de imposible reparación;”

En este caso lo analizamos de la siguiente manera:

- EN JUICIO (IV): =>SIEMPRE QUE SEAN DE IMPOSIBLE REPARACIÓN:
- ❖ A) Afecten derechos sustantivos (regla general) cuando el acto implique una violación directa a una garantía individual, el acto afecta derechos sustantivos.
- ❖ B) Violaciones procesales que afecten a las partes en grado predominante o superior (excepción) por ejemplo: litisdenuncia, personalidad, competencia.

Nos apoyamos en el siguiente criterio jurisprudencial:

"Novena Época. Instancia: Pleno. Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta. Tomo: XX, Octubre de 2004. Tesis: P. LVIII/2004. Página: 10.

VIOLACIONES PROCESALES DENTRO DEL JUICIO QUE AFECTAN A LAS PARTES EN GRADO PREDOMINANTE O SUPERIOR. NOTAS DISTINTIVAS. *El Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, al analizar actos procesales que afectan a las partes en el juicio en grado predominante o superior, ha establecido, implícitamente, un criterio orientador para decidir cuándo revisten tales matices y se tornan de ejecución irreparable, en términos del artículo 114, fracción IV, de la Ley de Amparo, lo cual sucede, por regla general, cuando concurren circunstancias de gran*

trascendencia que implican una situación relevante para el procedimiento, de cuya decisión depende la suerte de todo el juicio natural, bien para asegurar la continuación de su trámite con respeto a las garantías procesales esenciales del quejoso, o bien porque conlleve la posibilidad de evitar el desarrollo ocioso e innecesario del procedimiento, debiendo resaltarse que siendo la regla general que las violaciones procesales dentro del juicio se reclamen junto con la sentencia definitiva en amparo directo, es lógico que aquellas que sean impugnables en amparo indirecto tengan carácter excepcional. Estas bases primarias para determinar los actos procesales que afectan a las partes en el juicio en grado predominante o superior, requieren que se satisfagan íntegramente, sin desdoro del prudente arbitrio del juzgador para advertir similares actos de esa naturaleza que puedan alcanzar una afectación exorbitante hacia el particular dentro del juicio."

"V.- Contra actos ejecutados dentro o fuera de juicio, que afecten a personas extrañas a él, cuando la ley no establezca a favor del afectado algún recurso ordinario o medio de defensa que pueda tener por efecto modificarlos o revocarlos, siempre que no se trate del juicio de tercera;"

Se refiere a personas extrañas al juicio, no hay limitante de imposible reparación, ni que sea la última resolución, nos sirve de apoyo la siguiente jurisprudencia:

*"Novena Época. Instancia: Pleno. Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta. Tomo: XIII, Abril de 2001. Tesis: P./J. 39/2001. Página: 93. **PERSONA EXTRAÑA A JUICIO. CARECE DE TAL CARÁCTER QUIEN COMPARECIÓ AL PROCEDIMIENTO NATURAL, POR LO QUE DEBE SOBRESEERSE EN EL***

JUICIO AL ACTUALIZARSE LA CAUSAL DE IMPROCEDENCIA PREVISTA EN EL ARTÍCULO 73, FRACCIÓN XVIII, DE LA LEY DE AMPARO, EN RELACIÓN CON EL DIVERSO 114, FRACCIÓN V, APLICADA EN SENTIDO CONTRARIO, DEL PROPIO ORDENAMIENTO, AUN CUANDO HAYA SIDO PROMOVIDO DENTRO DEL TÉRMINO ESTABLECIDO EN EL ARTÍCULO 21 DE LA PROPIA LEY. *La sola circunstancia de que el afectado conozca de la existencia del juicio en el que funge como parte y comparezca al mismo, a pesar de no haber sido legalmente emplazado, desvirtúa su carácter de persona extraña al procedimiento, por lo que si promueve el juicio de amparo indirecto, ostentándose con tal carácter, el Juez de Distrito debe sobreseerlo con fundamento en el artículo 74, fracción III, de la Ley de Amparo, fundamentalmente porque el promovente ya no es persona extraña al juicio por haber comparecido al procedimiento ordinario, quedando en posibilidad de defenderse dentro del contencioso y, en su oportunidad, si es el caso, acudir al amparo directo, fundamentándose la improcedencia en los artículos 73, fracción XVIII y 114, fracción V, aplicada en sentido contrario, de la propia ley; sin que lo anterior implique que el promovente del amparo indirecto, por el hecho de ostentarse como tercero extraño, quede al margen del término previsto en el artículo 21 de la Ley de Amparo, esto es, al plazo de quince días contados a partir del día siguiente al en que tenga conocimiento del juicio, bajo el argumento de que la falta o ilegalidad del emplazamiento sea una violación de gran magnitud, pues si bien la improcedencia por extemporaneidad o consentimiento tácito basado en los artículos 21 y 73, fracción XII, del propio ordenamiento, puede llegar a configurarse, tal circunstancia no se surte necesariamente porque puede suceder que el afectado por la falta de emplazamiento promueva el juicio de garantías antes de que transcurra el plazo*

referido y en tal supuesto no cabría sobreseer por inoportunidad de la demanda, ya que seguiría en pie la otra causal."

"VI.- Contra leyes o actos de la autoridad federal o de los Estados, en los casos de las fracciones II y III del artículo 1° de esta ley."

En esta fracción encontramos una limitante: es contra leyes o actos de Autoridad Federal o de los Estados, si se invade la competencia se ira por la controversia constitucional, a este juicio de amparo se le conoce como el amparo soberanía.

"VII.- Contra las resoluciones del Ministerio Público que confirmen el no ejercicio o el desistimiento de la acción penal, en los términos de lo dispuesto por el párrafo cuarto del artículo 21 Constitucional."

En materia penal se marcan varios procedimientos, tiene la particularidad de que se concede el ejercicio de la acción penal al Ministerio Público, que es la regla general, por eso se dice que tiene el monopolio de la acción penal, que no es del todo cierto, ya que otro órgano puede ejercer la acción penal, que es la excepción en el que la Suprema Corte de Justicia de la Nación ejerce la acción penal, es decir, consigna, conforme el artículo 107, fracción XVI, de la Constitución General de la República.

La limitante en esta fracción consiste en que sean resoluciones que ya se hayan impugnado y que confirmen el no ejercicio de la acción penal.

Los requisitos que debe contener una demanda de Amparo Indirecto se encuentran establecidos en el artículo 116 de la Ley de Amparo, y sus excepciones en el artículo 117, los cuales rezan lo siguiente:

"ARTÍCULO 116.- La demanda de amparo deberá formularse por escrito, en la que se expresarán:

I.- El nombre y domicilio del quejoso y de quien promueve en su nombre;

II.- El nombre y domicilio del tercero perjudicado;

III.- La autoridad o autoridades responsables; el quejoso deberá señalar a los titulares de los órganos de Estado a los que la ley encomiende su promulgación, cuando se trate de amparos contra leyes;

IV.- La ley o acto que de cada autoridad se reclame; el quejoso manifestará, bajo protesta de decir verdad, cuáles son los hechos o abstenciones que le constan y que constituyen antecedentes del acto reclamado o fundamentos de los conceptos de violación;

V.- Los preceptos constitucionales que contengan las garantías individuales que el quejoso estime violadas, así como el concepto o conceptos de las violaciones, si el amparo se pide con fundamento en la fracción I del artículo 1° de esta ley;

VI.- Si el amparo se promueve con fundamento en la fracción II del artículo 1o. de esta Ley, deberá precisarse la facultad reservada a los Estados que haya sido invadida por la autoridad federal, y si el amparo se promueve con apoyo en la fracción III de dicho artículo, se señalará el precepto de la Constitución General de la República que contenga la facultad de la autoridad federal que haya sido vulnerada o restringida.

ARTÍCULO 117.- Cuando se trate de actos que importen peligro de privación de la vida, ataques a la libertad personal fuera de procedimiento judicial, deportación, destierro o alguno de los prohibidos por el artículo 22 de la Constitución Federal, bastará, para la admisión de la demanda, que se exprese en ella el acto reclamado; la autoridad que lo hubiese ordenado, si fuere posible al promovente; el lugar en que se encuentre el agraviado, y la autoridad o agente que ejecute o trate de ejecutar el acto. En estos casos la demanda podrá formularse por comparecencia, levantándose al efecto acta ante el juez. ahora bien para la presentación de la demanda se deben de cubrir ciertos requisitos que se encuentran."

Cabe señalar que de no cumplirse los requisitos señalados en los preceptos anteriores, el artículo 146 de la Ley de la Materia, nos señala lo siguiente:

"ARTÍCULO 146.- Si hubiere alguna irregularidad en el escrito de demanda, si se hubiere omitido en ella alguno de los requisitos a que se refiere el artículo 116 de esta ley; si no se hubiese expresado con precisión el acto reclamado o no se hubiesen exhibido las copias que señala el artículo 120, el Juez de Distrito mandará prevenir al promovente que llene los requisitos omitidos, haga las aclaraciones que corresponda, o presente las copias dentro del término de tres días, expresando en el auto relativo las irregularidades o deficiencias que deban llenarse, para que el promovente pueda subsanarlas en tiempo.

Si el promovente no llenare los requisitos omitidos, no hiciere las aclaraciones conducentes o no presentare las copias dentro del término señalado, el juez de

Distrito tendrá por no interpuesta la demanda, cuando el acto reclamado sólo afecte al patrimonio o derechos patrimoniales del quejoso.

Fuera de los casos a que se refiere el párrafo anterior, transcurrido el término señalado sin haberse dado cumplimiento a la providencia relativa, el juez mandará correr traslado al Ministerio Público, por veinticuatro horas, y en vista de lo que éste exponga, admitirá o desechará la demanda, dentro de otras veinticuatro horas, según fuere procedente.

Ahora bien, la demanda de amparo entre otras cosas está integrada por lo siguiente:

- ❖ EL ESCRITO INICIAL (es un todo independientemente de donde se ubiquen sus componentes)
- ❖ LOS ESCRITOS ACLARATORIOS (también forman parte de la demanda)
- ❖ SUS ANEXOS (también se consideran parte de ésta)
- ❖ SU AMPLIACIÓN ADMITIDA (también integra la demanda)

La demanda de amparo deberá de presentarse con la debida oportunidad, cumpliendo con lo siguiente:

1. Por regla general 15 días, antes de las doce de la noche del último día hábil.
2. Por excepción:
 - ❖ 30 días contra leyes autoaplicativas:

“ARTÍCULO 22.- Se exceptúan de lo dispuesto en el artículo anterior:

I.- Los casos en que a partir de la vigencia de una ley, ésta sea reclamable en la vía de amparo, pues entonces el término para la interposición de la demanda

será de treinta días...”

❖ 30 días contra actos que causen perjuicio a derechos individuales de ejidatarios y comuneros:

"ARTÍCULO 218.- Cuando el juicio de amparo se promueva contra actos que causen perjuicio a los derechos individuales de ejidatarios o comuneros, sin afectar los derechos y el régimen jurídico del núcleo de población a que pertenezcan, el término para interponerlo será de treinta días."

❖ 90 o 180 días si promueve una persona que no haya sido citado legalmente a juicio si reside fuera del lugar donde se sigue:

"ARTÍCULO 22.- Se exceptúan de lo dispuesto en el artículo anterior:

III.- Cuando se trate de sentencias definitivas o laudos y resoluciones que pongan fin al juicio, en los que el agraviado no haya sido citado legalmente para el juicio, dicho agraviado tendrá el término de noventa días para la interposición de la demanda, si residiera fuera del lugar del juicio, pero dentro de la República, y de ciento ochenta días, si residiere fuera de ella; contando en ambos casos, desde el siguiente al en que tuviere conocimiento de la sentencia;...

❖ Cualquier Tiempo:

ARTÍCULO 22.- Se exceptúan de lo dispuesto en el artículo anterior:

II.- Los actos que importen peligro de privación de la vida, ataques a la libertad personal, deportación, destierro, cualquiera de los actos prohibidos por el

artículo 22 de la Constitución, o la incorporación forzosa al servicio del ejército o armada nacionales.

En estos casos la demanda de amparo podrá interponerse en cualquier tiempo.

En los casos en que el acto de autoridad combatible mediante demanda de amparo consista en acuerdo de la Secretaría de Relaciones Exteriores favorable a la extradición de alguna persona reclamada por un Estado extranjero, el término para interponerla será siempre de 15 días.

ARTÍCULO 217.- La demanda de amparo podrá interponerse en cualquier tiempo, cuando el amparo se promueva contra actos que tengan o puedan tener por efecto, privar total o parcialmente, en forma temporal o definitiva, de la propiedad, posesión o disfrute de sus derechos agrarios a un núcleo de población sujeto al régimen ejidal o comunal.

LOS DÍAS SE CUENTAN A PARTIR DEL DÍA SIGUIENTE

A) Al en que haya surtido efectos, conforme a la ley del acto, la notificación al quejoso de la resolución o acuerdo que reclame, debemos saber conforme a qué ley que rige el acto se dictó, saber que especie de notificación (personal, lista, estrados, rotulón, citatorio, etc.), con esto sabremos cuando surte efectos; Cuándo surte efectos? Mismo día, al día siguiente, otro día.

B) Al en que haya tenido conocimiento de ellos o de su ejecución.

C) Al en que se hubiese ostentado sabedor de los mismos (es decir a la primera fecha, si es sabedor el día x , aunque se le haya notificado el día y)

CAPÍTULO 3

LA SENTENCIA EN EL JUICIO DE AMPARO INDIRECTO

3.1.- CONCEPTO DE SENTENCIA EN EL JUICIO DE AMPARO

“SENTENCIA: (Del latín, sententia, máxima, pensamiento corto, decisión.) Es la resolución que pronuncia el juez o tribunal para resolver el fondo del litigio, conflicto o controversia, lo que significa la terminación normal del proceso.”¹

Entre los doctrinarios encontramos una variedad de conceptos en cuanto a la sentencia se refiere, nos avocaremos a tratar de definir la sentencia que se emite en el Juicio de Amparo, Raúl Chávez Castillo en su libro “Juicio de Amparo”, clasifica las sentencias de la materia en Definitivas e Interlocutorias, y las define de la siguiente manera:

“Desde el punto de vista de la controversia que resuelven, se clasifican en definitivas e interlocutoria. Las primeras son aquellas que resuelven el negocio en lo principal o bien el fondo de la cuestión debatida (lo que en materia de amparo constituiría la sentencia que niegue o que conceda la protección federal en virtud de haber examinado la constitucionalidad o inconstitucionalidad del acto reclamado, con la salvedad de la sentencia de sobreseimiento en la que no se resuelve el fondo del negocio, pero que por razones inherentes y expresadas en la Ley de Amparo sí son

¹ INSTITUTO DE INVESTIGACIONES JURÍDICAS, Diccionario Jurídico Mexicano, ed. 15ª. Ed. Porrúa, México 2000. p. 2891

*sentencias). ... En tanto que las sentencias interlocutorias, son aquellas decisiones judiciales que resuelven una controversia incidental suscitada entre las partes en un juicio, porque sus efectos jurídicos en relación con las partes son provisionales en el sentido de que pueden ser modificadas sus consecuencias por la sentencia definitiva. ...*²

En la propia Ley de Amparo, en su artículo 46 establece lo que se debe entender por sentencia definitiva, y en relación a la interlocutoria, existe una diferencia de opiniones, ya que algunos tratadistas señalan que conforme al artículo 220 del Código Federal de Procedimientos Civiles, las resoluciones que decidan sobre cualquier punto del negocio se denominan autos.

Ahora bien, de lo anterior colegimos que la sentencia en el juicio de amparo es el acto con el que culmina la actividad jurisdiccional, y que este acto es pronunciado por la Suprema Corte de Justicia de la Nación, un Tribunal Colegiado de Circuito, un Juez de Distrito o Superior del Tribunal, en que se haya cometido la violación en los casos que la ley así lo establezca, en el que se resuelve si concede, niega o sobresee el amparo solicitado por el quejoso en contra del acto reclamado a la autoridad responsable

Nos señala el Manual del Juicio de Amparo que la sentencia es la culminación del proceso, la resolución con que concluye el juicio, en la que el juzgador define los derechos y las obligaciones de las partes contendientes, luego entonces la sentencia de amparo es la verdad legal constitucional, cosa juzgada dictada en un

² CHÁVEZ Castillo Raúl, Juicio de Amparo, Editorial Oxford, 2ª. Ed. México 2001. p 264-265

procedimiento no ordinario, debido a que no dirime una contienda entre particulares, que deviene del actuar de una autoridad que violentó el orden constitucional al transgredir prerrogativas fundamentales de un gobernado, constituyéndose así como un medio de reparación o restitución y una responsabilidad del Estado en la satisfacción de los deberes esenciales para restablecer a los accionantes del juicio en el goce de sus garantías individuales violadas, como consecuencia del ejercicio indebido de la actividad pública.

3.2.- PRINCIPIOS CON LOS CUALES SE ENCUENTRA INVESTIDA LA SENTENCIA EN EL JUICIO DE AMPARO INDIRECTO

La sentencia del juicio de amparo se encuentra investida de los siguientes principios:

- **ALTO PRINCIPIO DE OBLIGATORIEDAD:** La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos para la eficacia del juicio de amparo, reviste a los fallos constitucionales con un principio de obligatoriedad, en virtud del cual no sólo las autoridades que hayan figurado como responsable en el juicio de garantías respectivo, sino también las que deban intervenir en su cumplimiento por razón de sus funciones, están obligadas al cumplimiento respectivo, lo cual significa que el principio de obligatoriedad en mención extiende su alcance a toda autoridad que deba cumplir las resoluciones judiciales de que se trate, mediante la realización de todos aquellos actos que sean de su respectiva incumbencia, ya que si a éstas por el solo hecho de no

haber sido responsable en un juicio de garantías, les fuere permitido incumplir una resolución ejecutoria, la protección federal concedida podría fácilmente eludirse con mengua del decoro y majestad del Poder Judicial de la Federación y del Juicio de Amparo.

- **ORDEN PÚBLICO:** La obligatoriedad que para acatar una sentencia de amparo impone el artículo 107 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos a cualquier autoridad del Estado, aunque no haya sido responsable en el juicio de garantías correspondiente, se funda en el principio de que el cumplimiento de una sentencia de amparo constituye una cuestión de orden público, pues ello no sólo interesa a toda la sociedad, sino que además ostenta vital importancia para vida institucional de México, ya que independientemente de que la observancia de un fallo constitucional redunde en beneficio personal del quejoso, también es verdad que contribuye a consolidar el imperio de la Constitución Federal, obligando a su respeto a todas las autoridades del país, en virtud de que el interés de toda autoridad y de los gobernados debe radicar en el pleno respeto al estado de Derecho y en la restauración del mismo cuando ha sido violentado por un acto arbitrario del poder público.
- **CUMPLIMIENTO INELUDIBLE:** Una vez que el fallo protector adquiere el carácter de resolución firme o sentencia ejecutoriada, es cosa juzgada o no admite oposición alguna; es decir, la autoridad responsable está obligada indefectiblemente a cumplirlo, por regla general en el plazo de veinticuatro horas, según sea el caso, restituyendo al quejoso en el goce y disfrute de la garantía violada, sin que, para tal efecto, deba demorarse, ni oponerse excusa, pretexto, evasivas o procedimiento ilegal alguno, ya que de lo

contrario se haría nugatorio el derecho del quejoso para ser restituido en sus garantías fundamentales, a pesar de haber obtenido una resolución favorable en amparo, violándose el mandato constitucional de administrar justicia pronta y expedita.

Dichos principios se encuentran inmersos en los artículos 103 y 107 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, 76 a 81, 104 y 105 de la Ley de Amparo, y apoyándonos en la siguiente tesis de jurisprudencia de la Séptima Época, de la Tercera Sala, del Semanario Judicial de la Federación, en su Tomo 22 Cuarta Parte, página 75, que reza lo siguiente:

“SENTENCIAS DE AMPARO, EJECUCIÓN Y FUERZA DE LAS. *La majestad de la verdad legal, establecida en los fallos de amparo, ineludiblemente impone que dicha verdad legal no puede alterarse en forma alguna, ni a pretexto de aplicación de nuevas leyes, porque esa verdad legal tiene el carácter de incontrovertible, y no puede alterarse, ni limitarse en sus efectos por sentencias o procedimiento de ninguna especie, ni por leyes posteriores, ... la ejecución de una sentencia de amparo no puede retardarse, entorpecerse, aplazarse o suspenderse, bajo ningún concepto y, por ello, no sólo las autoridades que aparecen como responsables en los juicios de garantías están obligadas a cumplir lo resuelto en el amparo, sino que todas aquéllas que intervengan en el acto reclamado, deben allanar, dentro de sus funciones, ya se dijo, los obstáculos que se presenten al cumplimiento de dichas ejecutorias.*”

El efecto de una sentencia que concede la protección constitucional es restituir al quejoso en el goce de la garantía violada, y reponer las cosas al estado que tenían antes de la violación, y los terceros perjudicados deben quedar sujetos a las consecuencias del fallo que otorgue la protección constitucional.

3.3.- REQUISITOS DE LA SENTENCIA

La sentencia es un acto jurídico (contenido) y es un documento (continente):

- ACTO JURÍDICO (CONTENIDO): es un acto jurídico porque contiene una manifestación de voluntad del o los juzgadores que la emitieron y que produce una serie de consecuencias jurídicas que se rige por los principios de:
 - A) CONGRUENCIA
 - B) PRECISIÓN Y CLARIDAD
 - C) FUNDAMENTACIÓN Y MOTIVACIÓN
 - D) EXHAUSTIVIDAD
- DOCUMENTO (CONTINENTE): ES UN DOCUMENTO PORQUE ES UN INSTRUMENTO EN EL QUE QUEDA REFLEJADO SU CONTENIDO.

En un breve análisis de lo anterior, se entiende como requisitos de fondo y forma; en relación al fondo una sentencia como acto jurídico debe contener los principios de congruencia, precisión y claridad, motivación y exhaustividad. Tomamos los conceptos del Ministro Genáro Góngora Pimentel, en su libro "Introducción al Estudio

del Juicio de Amparo”³, en el que nos señala los requisitos de fondo que debe tener una sentencia de amparo. El principio de congruencia de las sentencias estriba en que éstas deben dictarse en concordancia con la demanda y con la contestación formuladas por las partes, y en que no contengan resoluciones ni afirmaciones que se contradigan entre sí, la jurisprudencia que a continuación se transcribe en lo conducente complementa este principio:

Séptima Época, Instancia: Tercera Sala, Fuente: Semanario Judicial de la Federación, Tomo: 181-186 Cuarta Parte, Página: 253: ***“SENTENCIAS, CONGRUENCIA DE LAS. Es condición de toda sentencia la congruencia entre los considerandos y los puntos resolutivos, en tanto que ésta constituye una unidad y los razonamientos contenidos en los considerandos de la misma, ... la cual debe ser clara y fundada en ley aplicable al caso, características que no pueden cumplirse cuando existe entre ellos una incompatibilidad entre el contenido de los puntos resolutivos de la sentencia, provoca incertidumbre respecto a su naturaleza y alcances, lo que se traduce en un estado de inseguridad jurídica para las partes, y si los puntos resolutivos no son congruentes con la parte considerativa del fallo, éstos carecerán de fundamento y motivo legal.”***

En cuanto a la precisión y claridad, nos indica que en términos del artículo 77 de la Ley de Amparo, las sentencias que se dicten en los juicios constitucionales, deben contener la fijación clara y precisa del acto o actos reclamados, la apreciación de las

³ GÓNGORA Pimentel, Genaro, Introducción al Estudio del Juicio de Amparo, Editorial Porrúa, S.A., México 1989. p. 344

pruebas para tenerlos o no por demostrados, los fundamentos legales en que se apoyen, para sobreseer en el juicio, o bien para declarar la constitucionalidad o inconstitucionalidad del acto reclamado, y los puntos resolutivos con que deban terminar, concretándose en ellos, con claridad y precisión, el acto o actos por los que sobreseer, conceda o niegue el amparo. Tomando como fundamento para la precisión y claridad lo establecido por el artículo 352 del Código Federal de Procedimientos Civiles, en el sentido de que se deben separar los puntos litigiosos y declarar sobre cada uno de ellos en forma individual.

Por lo que toca a la motivación y fundamentación, se establece que las resoluciones que se emitan deben cumplir con las garantías de debido proceso legal y de legalidad contenidas en los artículos 14 y 16 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, imponen que todas las autoridades tienen el deber de motivar y fundamentar sus actos, cuando se afectan en algún modo derechos o intereses jurídicos de los gobernados; con motivar se entiende en la exigencia para el juzgador de precisar los hechos en que funde su decisión con base en las pruebas practicadas en el proceso, y la fundamentación se deriva de la obligación del juzgador de no únicamente señalar los preceptos jurídicos que se estimen aplicables al caso concreto, sino que además debe decir o señalar el porqué de su aplicabilidad con base en sus razonamientos o argumentos.

En cuanto la exhaustividad, es claro en el sentido de que el juzgador debe de resolver todo lo pedido por las partes, tiene su fundamento en el artículo 351 y 352 del Código Federal de Procedimientos Civiles, de aplicación supletoria a la ley de la

materia; los anteriores los podemos señalar como requisitos de fondo de la sentencia en el juicio de amparo.

Los requisitos formales son las exigencias que establecen las leyes sobre la forma que debe revestir la sentencia, y se refieren a la sentencia como documento, en la sentencia de amparo, la ley de la materia no exige requisito formal alguno que deba cumplir la sentencia de amparo, aunque supletoriamente el artículo 219 y 222 del Código Federal de Procedimientos Civiles, establece lo referente a los requisitos de forma, como es el de señalar el tribunal que las dicte, lugar, fecha y sus fundamentos, con la mayor brevedad y la determinación judicial y ser firmada por el juez o magistrado que la pronuncie, en su caso el artículo 222 señalado, indica que además de los requisitos comunes a toda resolución judicial, una relación sucinta de las cuestiones planteadas y de las pruebas rendidas, las consideraciones aplicables, legales y doctrinarias, resolver con precisión los puntos sujetos a la consideración del tribunal, etc.

3.4.- FORMA Y CONTENIDO DE LA SENTENCIA

Como hemos visto, el acto procesal más importante del órgano jurisdiccional es la sentencia, mediante la cual se resuelve la litis sometida a consideración del juez. Que dicha sentencia es un acto jurídico que contiene la decisión tomada en un asunto en concreto por el juzgador, siempre que cumpla con requisitos de fondo ya señalados y establecidos en diversos preceptos legales, así como también debe

cumplir con los requisitos de forma establecidos en la ley, por ser un documento, ahora bien analizaremos de forma sencilla lo que podemos definir como forma o estructura de la sentencia y su contenido.

Los tratadistas presentan lo que a su juicio (y en la práctica real) debe de ser la forma y contenido de la sentencia, de una combinación de esos conceptos obtuvimos lo siguiente.

Toda sentencia debe tener:

1.- DATOS DE IDENTIFICACIÓN: *que es donde se encuentran los datos necesarios para identificar el asunto, como lo es el número de expediente, la materia, el nombre del quejoso, el recurrente (en su caso) el nombre del magistrado ponente y el secretario proyectista de la resolución. Estos datos se encuentran en la primera página de la sentencia.*

2.- ENCABEZADO: *En el encabezado se encuentra el lugar y la fecha en donde se emitió la sentencia, su fundamento se establece en el artículo 219 del Código Federal de Procedimientos Civiles, en este preámbulo se hayan los VISTOS, que es una fórmula jurídica que quiere decir que el juzgador ha hecho un análisis de todas las constancias que obran en el expediente, existen algunas variaciones entre amparo indirecto y amparo directo.*

Existen unas pequeñas diferencias al plasmar en un documento la sentencia del juicio de amparo directo y amparo indirecto, derivado de que en el amparo indirecto

la sentencia se dicta en la audiencia constitucional, por lo que en amparo indirecto se escribe en la primera hoja de la sentencia “Vistos para resolver los autos del juicio...”; en el amparo directo, conforme lo señala la Ley de Amparo, se turna el asunto al magistrado ponente para que elabore el proyecto de sentencia dentro de los 15 días siguientes dentro de una sesión en la que se resuelve el asunto por medio de votación colegiada en el tribunal, así de este modo en el amparo directo el encabezado es diferente en el hecho de que se encuentran juntos los puntos: encabezado y resultandos, y se expresa de la siguiente forma: “Vistos y Resultando”.

3.- RESULTANDOS: *El maestro Burgoa, señala que en los resultandos se contiene una exposición sucinta y concisa del juicio, es decir, en los resultandos se expresa una narración histórica de los hechos debatidos o cuestiones del asunto a resolver, en donde se especificarán el nombre del quejoso y en su caso del apoderado, la fecha de presentación de la demanda, las autoridades responsables, los actos reclamados, las garantías constitucionales que se consideran violadas, la naturaleza del juicio de origen, los puntos resolutivos de la resolución reclamadas, si es amparo indirecto, los puntos resolutivos del primer fallo, la fecha de admisión de la demanda, los pedimentos del Ministerio Público si lo realizó, y la fecha de turno al magistrado ponente.*

4.- CONSIDERANDOS: *aquí se encuentra el razonamiento lógico jurídico que formula la autoridad de amparo, derivado de la apreciación de las pretensiones de los puntos relacionados con los elementos probatorios aducidos, así como las situaciones jurídicas abstractas previstas en la ley. Aquí también se encuentran algunas diferencias entre el considerando del amparo directo e indirecto, en el*

amparo directo se establece la competencia del órgano jurisdiccional que va a emitir la sentencia, la acreditación de la existencia del acto reclamado a la autoridad señalada como responsable, mediante el informe justificado y los autos originales del expediente de donde emana el acto reclamado, la oportunidad de la demanda, la sentencia reclamada, los conceptos de violación, los antecedentes del asunto, y el estudio de los conceptos de violación que es el proyecto de resolución, por lo que se refiere al amparo indirecto, en los considerandos se establecerá primero por la autoridad que conozca del juicio de amparo, la fijación clara y precisa sobre la existencia de los actos reclamados conforme a los informes justificados que rinda la autoridad responsables, se manifestará si existen o no causales de improcedencia de los conceptos de violación, en su caso transcribirlos y el análisis de dichos conceptos en donde determinará la constitucionalidad o inconstitucionalidad de los actos que se reclaman.

5.- PUNTOS RESOLUTIVOS: *en esta parte no solamente se contienen los puntos que resuelven o señalan el sentido del fallo y que pueden ser en el sentido de conceder el amparo, negar el amparo o sobreseerlo o una combinación de estos dependiendo de las características del asunto en concreto, sino que además se insertan las disposiciones referentes a la notificación a las partes, la devolución de los autos del juicio natural a la autoridad responsable, el envío del testimonio de la ejecutoria a ésta y el archivo del expediente.*

6.- PIE DE FIRMA: *Por último, se certifica la votación del tribunal colegiado, en el sentido de si es fallado por unanimidad o por mayoría, la denominación de los integrantes del tribunal especificándose al presidente y ponente del asunto.*

Los anteriores son los puntos coincidentes de los tratadistas, en la conceptualización de la sentencia en el Juicio de Amparo, y los cuales me parecen los más apropiados en la forma o estructura de la sentencia, amén de su contenido, del cual se dio una breve introducción.

Con lo hasta aquí señalado, es donde encontraremos el o los puntos de partida para darle la base a nuestro tema de tesis de titulación, y como se dijo anteriormente, se tejerán los puntos principales de los temas para darle forma a la propuesta y llegar al entendimiento de mi planteamiento.

CAPÍTULO 4

LA EJECUCIÓN DE SENTENCIA Y EL ERARIO FEDERAL

4.1.- EJECUCIÓN Y CUMPLIMIENTO DE LA SENTENCIA

Por ejecución de la sentencia debemos entender, en palabras sencillas, el acto de imperio tendiente para cumplir la sentencia ordenado por el órgano jurisdiccional, y por cumplimiento a la concretización de ese acto llevado a cabo por la autoridad responsable, de manera que el órgano jurisdiccional ordena a la autoridad responsable cumpla con el mandamiento señalado en la sentencia de amparo, y esta autoridad realiza los actos pertinentes para dar el cabal cumplimiento a dicha sentencia, la Ley de Amparo en sus artículos 104 al 113, establece los pasos a seguir para dar ese cumplimiento de la sentencia de amparo, de lo que podemos resumir en los siguientes puntos con el fin de concretizar en la explicación de la ejecución y el cumplimiento de la sentencia de amparo,

- ✓ POR REGLA GENERAL LA AUTORIDAD JUDICIAL QUE CONOCIÓ DEL AMPARO TIENE LA OBLIGACIÓN DE VIGILAR EL CUMPLIMIENTO DE LA EJECUTORIA DE AMPARO, POR EXCEPCIÓN EL QUEJOSO ES QUIEN ESTÁ OBLIGADO A SU CUMPLIMIENTO YA QUE TIENE QUE VELAR POR SUS INTERESES.

- ✓ POR MEDIO DEL JUEZ SE REQUIERE A LA AUTORIDAD RESPONSABLE PARA QUE INFORME EN 24 HORAS, QUE CUMPLIÓ LA EJECUTORIA O QUE SE ENCUENTRA EN VÍAS DE CUMPLIMIENTO.
- ✓ SI NO CUMPLE O NO INFORMA SOBRE EL CUMPLIMIENTO DADO A LA EJECUTORIA DE AMPARO, SE REQUIERE A LA AUTORIDAD RESPONSABLE, SI ESTA NO CUMPLE SE LE VUELVE A REQUERIR Y ADEMÁS A SU SUPERIOR JERÁRQUICO; DE CONTINUAR CON EL INCUMPLIMIENTO SE REQUIERE NUEVAMENTE A LA AUTORIDAD RESPONSABLE, A SU SUPERIOR JERÁRQUICO Y AL SUPERIOR JERÁRQUICO DE ESTE.

De lo que se desprende que para el cumplimiento de la sentencia se requiere lo siguiente:

- ✗ Que exista una sentencia de amparo que beneficie al quejoso o impetrante de garantías.
- ✗ Que cause ejecutoria dicha sentencia (cuando no se interponga recurso de inconformidad o alguno señalado por la ley)
- ✗ Se realiza por parte del Juez el requerimiento a la autoridad responsable.
- ✗ Si cumple la ejecutoria de amparo la autoridad responsable, se notifica a las partes.

RESPONSABLE DEL CUMPLIMIENTO DE LA SENTENCIA DE AMPARO	
AUTORIDAD QUE	➤ JUEZ DE DISTRITO:

CONOCE DEL AMPARO	➤ TRIBUNAL COLEGIADO: ➤ TRIBUNAL UNITARIO DE CIRCUITO SUPERIOR DEL TRIBUNAL RESPONSABLE, (Artículo 37 Ley de Amparo).
MINISTERIO PÚBLICO	➤ TIENE INTERÉS DE QUE SE CUMPLA LA CONCESIÓN DEL AMPARO. (Artículo 113 de La Ley De Amparo)
QUEJOSO	➤ TIENE LA OBLIGACIÓN DE VIGILAR SU CUMPLIMIENTO, YA QUE PUEDE CADUCAR SU DERECHO (300 días, artículo 113 de la Ley de Amparo.)

4.2.- PROCEDIMIENTO ACTUAL DE CUMPLIMIENTO

En el “Manual para lograr el eficaz cumplimiento de las Sentencias de Amparo”¹, se señala que para lograr este cumplimiento de la sentencia de amparo, está compuesto de diversos procedimientos que se excluyen entre sí, y su procedencia depende de que se actualicen diversos supuestos, tales como:

1. Desacato al fallo protector.
2. El Cumplimiento excesivo o defectuoso de la sentencia de amparo.
3. Repetición del acto reclamado

¹ SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN. Manual para lograr el Eficaz Cumplimiento de las Sentencias de Amparo, Unidad de Gestión y Dictamen de Cumplimiento de Sentencias, México 1999. p.31

Lo anterior conforme lo disponen los artículos 105, 108 y 111 de la Ley de Amparo, en donde se aprecia la consecuencia de no dar cumplimiento a la sentencia por parte de la autoridad responsable, sin ser óbice lo anterior de que se continúe de seguir gestionando el cumplimiento de la ejecutoria de amparo; lo anterior se apoya en la tesis sostenida por la propia Suprema Corte de Justicia de la Nación de la Novena Época, Instancia: Pleno, Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo: II, Octubre de 1995, Tesis: P. LXIV/95, Página: 160, que reza lo siguiente:

“SENTENCIAS DE AMPARO. PROCEDIMIENTOS PREVISTOS EN LA LEY DE AMPARO PARA LOGRAR SU CUMPLIMIENTO. *El sistema dispuesto por la Ley de Amparo para lograr el cumplimiento de las sentencias que concedan la Protección Federal se compone de diversos procedimientos, excluyentes entre sí, cuya procedencia depende de que se actualice alguno de los siguientes supuestos: 1º. Desacato a la sentencia de amparo cuando la autoridad responsable, abiertamente o con evasivas, se abstiene totalmente de obrar en el sentido ordenado por la sentencia, o bien no realiza la prestación de dar, hacer o no hacer que constituye el núcleo esencial de la garantía que se estimó violada en la sentencia, sino que desarrolla actos que resultan intrascendentes, secundarios o poco relevantes para dicho cumplimiento. En este supuesto: a) Si el juez o tribunal que conoce del asunto declara que no se ha cumplido la sentencia a pesar de los requerimientos dirigidos a la autoridad responsable y a su superior jerárquico (artículo 105, primer párrafo), remitirá de oficio el asunto a la Suprema Corte, iniciándose el incidente de inejecución (artículo 105, segundo párrafo) que puede conducir a la destitución de la autoridad responsable en términos del artículo 107, fracción XVI, constitucional; b) Si el juez o tribunal resuelve que la responsable cumplió la sentencia, procede la*

inconformidad en contra de su decisión (artículo 105, tercer párrafo), cuya resolución podría conducir a la destitución de la autoridad responsable y su consignación ante un juez de Distrito, si la Suprema Corte comprueba que ésta incurrió en evasivas o procedimientos ilegales para incumplir, dando la apariencia de acatamiento; c) Si el quejoso elige que la sentencia de amparo se dé por cumplida mediante el pago de una indemnización, procede el incidente de pago de daños y perjuicios (artículo 105, último párrafo).

2o. Cumplimiento excesivo o defectuoso de la sentencia de amparo. En este supuesto, el quejoso puede acudir al recurso de queja en contra de los actos de la autoridad responsable (artículo 95, fracciones II y IV) y en contra de la resolución que llegue a dictarse, procede el llamado recurso de queja de queja (artículo 95, fracción V), cuya resolución no admite a su vez medio de impugnación alguno.

3o. Repetición del acto reclamado cuando la autoridad reitera la conducta declarada inconstitucional por la sentencia de amparo. En este supuesto: a) Si el juez o tribunal resuelve que la autoridad incurrió en esta repetición, procede el envío de los autos a esta Suprema Corte para que determine si es el caso de imponer la sanción de destitución y su consignación ante un juez de Distrito; b) Si el juez o tribunal resuelve que la autoridad no incurrió en repetición del acto reclamado, procede la inconformidad en contra de su decisión (artículo 108), cuya resolución podría conducir, en caso de ser fundada, y una vez agotados los trámites legales, a la destitución de la autoridad y a la consignación señalada. En estos supuestos, los procedimientos que podrían conducir a la destitución de la autoridad responsable se tramitarán sin perjuicio de las medidas que deban tomarse hasta obtener el cumplimiento del fallo protector.”

De lo anterior, se aprecia que cuando la autoridad incurre en el desacato por evasivas, se abstiene totalmente de obrar en lo ordenado por la sentencia, o en su caso omite realizar la obligación de dar, hacer o no hacer que constituye el núcleo esencial de la garantía violada y ejecuta actos que resultan intrascendentes, secundarios o poco relevantes para dicho procedimiento, y si después de los requerimientos no se da cumplimiento a la ejecutoria de amparo, el Juez deberá cumplir con lo establecido en los artículos ya mencionados, así como con el fundamento constitucional del artículo 107 en su fracción XVI.

4.3.- ANÁLISIS DEL ARTÍCULO 105 DE LA LEY DE AMPARO, EN RELACIÓN CON EL ARTÍCULO 107, FRACCIÓN XVI CONSTITUCIONAL.

El artículo 104 de la Ley de Amparo establece que en cuanto cause ejecutoria la sentencia de amparo, se le comunicará por medio de oficio a la autoridad responsables así como a las partes, para que la autoridad responsable dé cumplimiento a la ejecutoria de amparo, apercibiéndolas en ese oficio de que se informe sobre dicho cumplimiento, lo que se interpreta como un primer requerimiento a la autoridad responsable para el cumplimiento ordenado a la sentencia de amparo que ya causó ejecutoria.

Para realizar el análisis se transcribe en lo que interesa el artículo 105 de la Ley de Amparo:

“ARTÍCULO 105.- Si dentro de las veinticuatro horas siguientes a la notificación a las autoridades responsables la ejecutoria no quedare cumplida, cuando la naturaleza del acto lo permita, o no se encontrare en vías de ejecución en la hipótesis contraria, el juez de Distrito, la autoridad que haya conocido del juicio o el Tribunal Colegiado de Circuito, si se trata de revisión contra resolución pronunciada en materia de amparo directo requerirán, de oficio o a instancia de cualquiera de las partes, al superior inmediato de la autoridad responsable para que obligue a ésta a cumplir sin demora la sentencia; y si la autoridad responsable no tuviere superior, el requerimiento se hará directamente a ella. Cuando el superior inmediato de la autoridad responsable no atendiere el requerimiento, y tuviere, a su vez, superior jerárquico, también se requerirá a este último.

Cuando no se obedeciere la ejecutoria, a pesar de los requerimientos a que se refiere el párrafo anterior, el juez de Distrito, la autoridad que haya conocido del juicio o el Tribunal Colegiado de Circuito, en su caso, remitirán el expediente original a la Suprema Corte de Justicia, para los efectos del artículo 107, fracción XVI de la Constitución Federal, dejando copia certificada de la misma y de las constancias que fueren necesarias para procurar su exacto y debido cumplimiento, conforme al artículo 111 de esta Ley. ...

Quando la naturaleza del acto lo permita, **el Pleno de la Suprema Corte de Justicia, una vez que hubiera determinado el incumplimiento** o la repetición del acto reclamado, **podrá disponer de oficio el cumplimiento sustituto de la sentencia de amparo**, cuando su ejecución afecte gravemente a la sociedad o a terceros en mayor proporción que los beneficios económicos que pudiera obtener el quejoso.

Una vez que el Pleno determine el cumplimiento sustituto, remitirá los autos al juez de distrito o al tribunal de circuito que haya conocido del amparo, para que incidentalmente resuelvan el modo o cuantía de la restitución.

Siempre que la naturaleza del acto lo permita, el quejoso podrá solicitar ante el juez de distrito o tribunal de circuito que haya conocido del amparo, el cumplimiento sustituto de la ejecutoria, quien resolverá de manera incidental lo conducente y, en su caso, el modo o cuantía de la restitución.”

De la transcripción anterior, se observa que en dicho artículo de la Ley de la Materia, se establece el término de veinticuatro horas siguientes a la notificación, tomando en cuenta la naturaleza del acto, si la ejecutoria no se cumplió, o no se encuentre en vías de ejecución.

En efecto, por regla general todos los actos que deben realizar las autoridades responsables en cumplimiento de las sentencias de garantías, son susceptibles de efectuarse dentro del término de veinticuatro horas, como aquellos actos que impliquen dejar insubsistente el acto declarado contrario a la Ley Suprema y, en su caso, el dictado o la emisión de oficios, acuerdos o resoluciones (verbigracia: laudos; autos de formal prisión, órdenes de aprehensión; sentencias civiles, mercantiles, penales, fiscales o agrarias; derecho de petición, órdenes de clausura, expedición de permisos, devolución de vehículos que se encuentren en el depósito oficial, etc.), salvo aquellos que importen la realización de trabajos especiales para sustentar esos actos, o de un procedimiento específico, como acontece con la restitución de tierras en materia agraria, que requiere, como acto previo, la elaboración de planos y

trabajos técnicos que las delimiten; o bien en tratándose de entrega de bienes; devolución de impuestos, etc.

En ese último caso, si bien no existe sustento legal para otorgar a las responsables un término mayor al legalmente consignado para dar cumplimiento al fallo protector, cuando por la naturaleza de los actos que deban ejecutarse, resulta materialmente imposible su realización en dicho término, se estima que debe otorgárseles por una sola vez, un plazo que, dentro del prudente arbitrio del tribunal de amparo sea el estrictamente indispensable para tal empresa, acorde con el principio general del derecho de que nadie está obligado a lo imposible.

Ahora bien, concluido dicho plazo para el cumplimiento de la sentencia de amparo, que es una premisa que no tiene como ya se dijo fundamento legal específico y mucho menos término legal establecido, se le requerirá nuevamente a la autoridad responsable y a su superior jerárquico, y en caso de que la autoridad responsable continúe sin dar cumplimiento, se le requerirá nuevamente a ella, al superior jerárquico de la autoridad responsable y al superior de éste último, para que en su carácter de superiores conminen a la responsable para que dé cumplimiento, de lo que se deriva que la ley señala **tres requerimientos a la autoridad responsable y a sus superiores jerárquicos**, antes de que se remita a la Suprema Corte de Justicia de la Nación para efectos de lo establecido en el artículo 107, fracción XVI, de la Constitución General, que reza los 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: ...

*XVI.- Si concedido el amparo la autoridad responsable insistiere en la repetición del acto reclamado **o tratarse de eludir la sentencia de la autoridad federal, y la Suprema Corte de Justicia estima que es inexcusable el incumplimiento, dicha autoridad será inmediatamente separada de su cargo y consignada al Juez de Distrito que corresponda.** Si fuere excusable, previa declaración de incumplimiento o repetición, la Suprema Corte requerirá a la responsable y le otorgará un plazo prudente para que ejecute la sentencia. Si la autoridad no ejecuta la sentencia en el término concedido, la Suprema Corte de Justicia procederá en los términos primeramente señalados.*

Cuando la naturaleza del acto lo permita, la Suprema Corte de Justicia, una vez que hubiera determinado el incumplimiento o repetición del acto reclamado, podrá disponer de oficio el cumplimiento sustituto de las sentencias de amparo, cuando su ejecución afecte gravemente a la sociedad o a terceros en mayor proporción que los beneficios económicos que pudiera obtener el quejoso. Igualmente, el quejoso podrá solicitar ante el órgano que corresponda, el cumplimiento sustituto de la sentencia de amparo, siempre que la naturaleza del acto lo permita.

La inactividad procesal o la falta de promoción de parte interesada, en los procedimientos tendientes al cumplimiento de las sentencias de amparo, producirá su caducidad en los términos de la ley reglamentaria.”

Asimismo, señala también que la Suprema Corte de Justicia de la Nación, decretará el cumplimiento sustituto de la sentencia cuando se cumplan las hipótesis previstas

en dicho numeral, de igual modo señala que podrá caducar su derecho de la parte interesada en el procedimiento tendiente al cumplimiento, lo anterior se encuentra regulado en la Ley Reglamentaria de los Artículos 103 y 107 Constitucionales.

Concretando, se aprecia con claridad que cuando la autoridad responsable no cumple con la ejecutoria de amparo, solamente se requerirá tres veces así como a su superior jerárquico, que la Suprema Corte de Justicia de la Nación determinará en su momento y cuando se actualicen las hipótesis previstas el cumplimiento sustituto, así como la caducidad que expresamente señala, así de este modo se aprecia que el procedimiento es sencillo y resultaría en el cumplimiento expedito de la ejecutoria, pero en la realidad esto no sucede, ya que el cumplimiento puede extenderse en razón de actos secundarios o intrascendentes por parte de la autoridad responsable y obligada por una sentencia a dar cumplimiento a la ejecutoria de amparo, lo que se puede prolongar en tiempo hasta un año o más, periodo de tiempo en que como se dijo solamente efectúa actos secundarios o intrascendentes como lo son informes de notificaciones hechas por los superiores jerárquicos de que existe un requerimiento por parte del órgano jurisdiccional para que se cumpla la sentencia de amparo, solicitud de datos del quejoso y copias de la ejecutoria, que solamente alargan el cumplimiento, ocupando de manera innecesaria tiempo y personal de los órganos jurisdiccionales por la actitud contumaz de la autoridad para el cumplimiento de la sentencia de garantías. El dicho anterior, es una apreciación personal derivada de la experiencia laboral, y que las horas-hombre utilizadas para el seguimiento del incidente de inejecución de sentencia representan un desperdicio de utilidad para la resolución de asuntos de mayor importancia y de reducción de carga de trabajo, lo que generaría una aplicación de la justicia pronta y expedita; de este análisis y de la

exposición de los siguientes temas se seguirá formando la opinión que se presenta de este trabajo de tesis.

4.4.- PROCEDIMIENTO DEL INCIDENTE DE INEJECUCIÓN DE SENTENCIA

El incidente de incumplimiento de sentencia es un procedimiento establecido en la fracción XVI del artículo 107 de la Ley Fundamental y reglamentado por los artículos 104, 105 y 106 de la Ley de Amparo, en favor del quejoso que obtuvo el amparo y la protección de la Justicia de la Unión, en el caso cuando la autoridad responsable se abstiene en forma absoluta de acatar la sentencia ejecutoria de amparo, y que el quejoso debe seguir para la eficaz ejecución de la sentencia de amparo, podemos agregar que en el procedimiento establecido en la fracción XVI, del artículo 107 de la Constitución Federal, intervienen dos autoridades judiciales en dos fases procesales a saber; una que conoce del amparo y que aplica las medidas tendientes al logro de la ejecución de la ejecutoria de garantías, que concluye, en algunos casos, con el acatamiento de los requerimientos por parte de la autoridad responsable, o bien con la remisión de los autos ante su desobediencia (tribunal de amparo), y otra que es la que recibe estos últimos, misma que puede requerir a las autoridades responsables el cumplimiento a la sentencia de amparo, y decidir si procede o no, la destitución y consignación de la autoridad contumaz, ante el juez de Distrito correspondiente (Suprema Corte de Justicia de la Nación).

Dicho lo anterior, se destaca que el incumplimiento a las ejecutorias dictadas en los

juicios de garantías se puede presentar, para la procedencia del incidente en estudio, en tres supuestos, a saber:

a) Incumplimiento por omisión total en la realización de los actos tendientes al logro de los objetivos del fallo protector en términos de lo dispuesto por el artículo 80 de la ley de la materia.

En este supuesto, la autoridad contumaz no realiza acto alguno para cumplir la ejecutoria constitucional, no restituye al quejoso en el goce de la garantía individual violada restableciendo las cosas al estado que guardaban antes de la violación.

b) Retardo en el cumplimiento del fallo protector por evasivas o procedimientos ilegales.

En esta hipótesis, no es la inhibición de la autoridad responsable para ejecutar la sentencia de amparo la que la actualiza, sino una abstención para observarla aduciendo pretextos a fin de no acatarla; es decir, que para no cumplir la ejecutoria constitucional, la autoridad invoca motivos injustificados, los cuales tienden a demorar el cumplimiento del fallo, o bien la dilación en su cumplimiento puede originarse por “procedimientos ilegales”, es decir, que la autoridad realiza trámites que no están permitidos por la ley o que son contrarios a las disposiciones jurídicas que rigen el acto reclamado y siempre que el pronunciamiento del amparo no haya abarcado a éstas, pues en el supuesto contrario, al quedar dichas normas despojadas de su obligatoriedad frente al impetrante de garantías, no pueden, por

consiguiente, regular la actividad de la autoridad tendiente a cumplir la ejecutoria constitucional.

c) Cuando no se realiza la prestación de dar, hacer o no hacer que constituye el núcleo esencial de la garantía que se estimó violada en el fallo protector, sino que la autoridad responsable desarrolla actos que resultan intrascendentes, secundarios o poco relevantes para dicho cumplimiento.

En este supuesto, no es la omisión total de la autoridad responsable ni el retardo en el cumplimiento del fallo protector por evasivas o procedimientos ilegales, sino el que la responsable no realice la prestación requerida por la sentencia que constituye el núcleo esencial de la garantía que se infringió, realizándose así actos poco relevantes para el cumplimiento de aquella, la que da pauta para que proceda el incidente en comento.

Ahora bien, en virtud del breve análisis que hicimos en el capítulo anterior, en el que se encuentra inmerso el procedimiento que se debe llevar a cabo por el tribunal de amparo para el cumplimiento de las sentencias de amparo que concluye, en algunos casos, con la remisión de los autos a nuestro Alto Tribunal a efecto de decidir si procede o no, la destitución y consignación de la autoridad contumaz, ante el juez de Distrito correspondiente, se debe por principio de cuentas, destacar que de conformidad con lo dispuesto en los artículos 107, fracción XVI, de la Constitución Federal; 105, de la Ley de Amparo; 10, fracción VII, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación corresponde al Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación resolver los incidentes de inejecución para que decida sobre la aplicación del

numeral constitucional primeramente citado, lo que se justifica plenamente si se tiene en cuenta que, dada la majestad con que están investidas las sentencias de amparo, su cabal y oportuno cumplimiento implica una cuestión de orden público y de gran trascendencia para la vida jurídica-institucional del país, no sólo por el interés social que existe de que la verdad legal prevalezca, en aras de la tranquilidad y seguridad de los residentes en territorio nacional, ya sean nacionales o extranjeros, sino porque primordialmente, constituye la forma de hacer imperar, por sobre todas las cosas, los mandatos de nuestra Ley Fundamental, que son el sustento y finalidad de nuestra organización republicana y federal.

La tesis de jurisprudencia de la Novena Época, Instancia: Segunda Sala, Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo: IV, Julio de 1996, Tesis: 2a. LVI/96, Página: 206, establece la prontitud con que se debe de actuar en el procedimiento del incidente de inejecución de sentencia, ya que el Juez de Distrito o el Tribunal Colegiado deben de calificar si se cumplió o no con la sentencia de amparo y por lo tanto la procedencia del incidente de inejecución de sentencia conforme a derecho, dicha tesis reza lo siguiente:

“EJECUCIÓN DE SENTENCIAS DE AMPARO. EL JUEZ DE DISTRITO O EL TRIBUNAL COLEGIADO QUE HAYAN CONOCIDO DEL AMPARO, DEBEN PROCURAR LA PRONTITUD Y EXPEDITEZ DEL PROCEDIMIENTO RESPECTIVO Y, POR TANTO, SOLO ENVIAR LOS AUTOS A LA SUPREMA CORTE DESPUÉS DE HABER RESUELTO EXPRESAMENTE SOBRE EL CUMPLIMIENTO O INCUMPLIMIENTO DE AQUELLAS. De lo dispuesto por el artículo 105 de la Ley de Amparo, se desprende que corresponde a la autoridad que haya conocido del juicio

de amparo resolver, en principio, si la ejecutoria constitucional quedó o no cumplida, y sólo ante una determinación expresa sobre el particular, le es permitido remitir el expediente a la Suprema Corte de Justicia, para que ésta resuelva en definitiva, en la vía incidental correspondiente, si tal determinación fue o no correcta y, en su caso, aplicar lo establecido por la fracción XVI del artículo 107 de la Carta Magna. Por consiguiente, antes de remitir los autos a la Suprema Corte, el juzgador de garantías respectivo debe emitir dicho pronunciamiento expreso, porque de no hacerlo provoca que el alto tribunal no pueda determinar directamente al respecto y, entonces, tenga que ordenar la devolución de los autos para que se emita ese pronunciamiento previo que luego habrá de examinar, ante la posible nueva remisión de los autos, lo que implica un retardo injustificado en la solución de la problemática, que debe evitarse en atención al principio de justicia pronta y expedita que consagra el artículo 17 constitucional.”

Lo anterior se encuentra sustentado además, en el Acuerdo General Número 5/2001, de veintiuno de Junio de dos mil uno, del Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, relativo a la determinación de los Asuntos que Conservará para su Resolución y el Envío de los de su Competencia Originaria a las Salas y a los Tribunales Colegiados de Circuito, que en lo que nos interesa señala:

“TERCERO. *El Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia conservará para su resolución: ... V.- La aplicación de la fracción XVI del artículo 107 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; ...*

QUINTO. *De los asuntos de la competencia originaria de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, con las salvedades especificadas en los puntos Tercero y*

Cuarto de este acuerdo, corresponderá resolver a los Tribunales Colegiados de Circuito: ... IV.- Los incidentes de inejecución, las denuncias de repetición del acto reclamado consideradas fundadas por el Juez de Distrito y las inconformidades promovidas en términos de los artículos 105 y 108 de la Ley de Amparo, derivados de sentencias en que se conceda el amparo, dictadas por Jueces de Distrito o Tribunales Unitarios de Circuito.”

En concreto, el procedimiento del incidente de inejecución de sentencia, se inicia al momento de que el juez de Distrito o Tribunal Unitario, consideran que la autoridad responsable no ha cumplido con la sentencia de amparo, después de los requerimientos efectuados a dicha autoridad responsable y a sus superiores, remitiendo los autos al Tribunal Colegiado de Circuito, que calificará si se dio o no el cumplimiento de la ejecutoria de amparo, posterior a esta determinación se enviará a la Suprema Corte de Justicia de la Nación en donde se resolverá si la determinación es correcta y en el caso la procedencia de la destitución de la autoridad responsable y la consignación al Juez de Distrito correspondiente.

4.5.- PRESUPUESTO DE EGRESOS DE LA FEDERACIÓN PARA EL EJERCICIO FISCAL DEL 2006

Como ya se mencionó en el primer capítulo de este trabajo, dentro de la organización y las funciones que tiene el Estado, se encuentra la de obtener el dinero para cumplir y satisfacer las necesidades de los gobernados, de tal forma que se estudia y analiza

la manera en que se va a obtener ese dinero y se hace un cálculo de los ingresos que se podrán obtener, no solamente por medio de los impuestos, sino que el Estado tiene que recurrir a una gran variedad de fuentes de recursos, de los que se pueden clasificar en dos grandes rubros los ingresos tributarios, que son los que se derivan de aportaciones económicas efectuadas por los ciudadanos en proporción a sus ingresos, utilidades o rendimientos, en acatamiento al principio jurídico fiscal que los obliga a contribuir a sufragar los gastos públicos, y por otro lado los ingresos financieros, que son los que provienen de todas las fuentes de financiamiento a las que el Estado recurre, en otras palabras los ingresos financieros pueden provenir de las posibilidades crediticias internas y externas, el aprovechamiento y explotación de sus bienes y recursos, y el manejo de su política monetaria.

Apoyado lo anterior en lo que se refiere a los recursos por ingresos tributarios, en el artículo 31, fracción IV de la Constitución Política de los estados Unidos Mexicanos, que textualmente señala lo siguiente:

“Artículo 31.- Son obligaciones de los mexicanos: ...

IV.- Contribuir para los gastos públicos, así de la Federación, como del Distrito Federal o del Estado y Municipio en que residan, de la manera proporcional y equitativa que dispongan las leyes.”

De este precepto constitucional se desprende la obligación de los gobernados de contribuir al gasto público, es decir, cumplir con el pago de impuestos, que como ya se dijo es una parte de los recursos con los que cuenta el gobierno para satisfacer el interés social. Ahora bien, conjuntamente con este cálculo de los ingresos se elabora

el Presupuesto de Egresos de la Federación, que es la distribución del dinero con que cuenta el gobierno y que se realiza conforme a una planeación, es decir, en pocas palabras lo que se tiene para gastar e intentar cubrir el interés social.

La Ley de Ingresos y el Presupuesto de Egresos de la Federación, al momento de ser aprobados establecen los rubros por los que van a obtener ingresos y la manera en que reparten esos ingresos; entre esos rubros se encuentran los ingresos tributarios, proyectando un estimado de esas percepciones generadas por la recaudación de impuestos, esto se puede o no cumplir, ya que la recaudación puede ser mayor a la estimada, y en su caso puede ser menor.

De la planeación que se efectúa para emitir la Ley de Ingresos para el 2006, en su artículo 1° se establecen los rubros de los tributos y el monto que se calcula podrá ser recaudado en el periodo del 1° de enero al 31 de diciembre del año fiscal 2006, dicha ley se planea y emite después de la aprobación por las Cámaras de Diputados y Senadores (a más tardar el 15 de noviembre, Artículo 74 de la Constitución Federal), y los rubros tributarios son los siguientes:

**“LEY DE INGRESOS DE LA FEDERACIÓN PARA EL EJERCICIO FISCAL DE
2006**

Capítulo I

De los Ingresos y el Endeudamiento Público

Artículo 1°. En el ejercicio fiscal de 2006, la Federación percibirá los ingresos provenientes de los conceptos y en las cantidades estimadas que a continuación se enumeran:

CONCEPTO Millones de pesos**A. INGRESOS DEL GOBIERNO FEDERAL 1,296,553.5****I. Impuestos: 841,900.5****1. Impuesto sobre la renta. 351,966.5****2. Impuesto al activo. 13,412.5****3. Impuesto al valor agregado. 330,666.1****4. Impuesto especial sobre producción y servicios: 94,123.2 ...”**

La Ley de Ingresos es la base para la emisión del Presupuesto de Egresos, el cual se realiza con la planeación de las Entidades Federativas y los Organismos de la Administración Pública, para cubrir las necesidades sociales. En esta tesitura, el Presupuesto de Egresos de la Federación para el 2006, proyecta el siguiente gasto, en lo que nos interesa, y de lo que se derivará el análisis y la propuesta del presente trabajo de tesis para titulación, el cual en su artículo 3° reza lo siguiente:

“CAPÍTULO II**De las erogaciones**

ARTÍCULO 3. El gasto neto total previsto en el presente Presupuesto, importa la cantidad de \$1,881,200,400,000.00, y corresponde al total de los ingresos aprobados en la Ley de Ingresos de la Federación. El gasto neto total se distribuye conforme a lo establecido en los Anexos de este Decreto.

Para el presente ejercicio fiscal, se establece una meta de superávit público presupuestario de \$17,607,200,000.00. El Ejecutivo Federal podrá no sujetarse a lo anterior como consecuencia de una emergencia de carácter nacional, tal como un desastre natural, informando de ello a la Cámara, sujeto al monto de

endeudamiento neto aprobado en la Ley de Ingresos de la Federación. El Ejecutivo Federal procurará que los ahorros, economías e ingresos excedentes que se generen durante el ejercicio fiscal sean destinados a mejorar la meta establecida, conforme a las disposiciones de este Decreto. ...”

Dentro del Presupuesto de Egresos, se va delimitando la cantidad de cada uno de los rubros a los que se le destina una cantidad de dinero, el que nos interesa se encuentra en el ramo 30, que es del tenor siguiente:

“PRESUPUESTO DE EGRESOS DE LA FEDERACIÓN 2006

ESTRATEGIA PROGRAMÁTICA

RAMO: 30 Adeudos de Ejercicios Fiscales Anteriores

El Presupuesto del Ramo General 30, Adeudos de Ejercicios Fiscales Anteriores tiene por objeto hacer frente a los compromisos pendientes de pago de los Ramos de la Administración Pública Federal, que hayan sido devengados y debidamente contabilizados al 31 de diciembre del ejercicio fiscal anterior a este presupuesto, incluidos los compromisos devengados derivados del cumplimiento de disposiciones legales fiscales y presupuestarias, y que se cubren en este ejercicio en congruencia con la política de diferimiento establecida en la Ley de Ingresos de la Federación, para contribuir al cumplimiento de las metas de balance público presupuestario y de la relación ingreso gasto prevista en este Presupuesto de Egresos de la Federación. Estos compromisos se refieren, en general, a los adeudos generados por los bienes y servicios que son adquiridos por las dependencias y sus órganos administrativos desconcentrados, cuya recepción se acredita de acuerdo con las disposiciones

legales aplicables. Incluye otros pasivos distintos a la adquisición de bienes y servicios, que se derivan de la ejecución del presupuesto y que son reconocidos por las dependencias y sus órganos administrativos desconcentrados, siempre y cuando se trate de compromisos devengados y contabilizados al 31 de diciembre que corresponden con los supuestos establecidos en los artículos 28 y 29 de la Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal y 45 de su Reglamento.

Incluye la liquidación de obligaciones contraídas por los Ramos al 31 de diciembre que afectan al presupuesto del Ramo 30 pero no implican movimientos de fondos en la Tesorería de la Federación. **Entre estos compromisos se encuentran, entre otros, el pago de diferencias generadas por ajustes en el Impuesto Sobre la Renta causado, que se constituyen en compromisos ineludibles de cubrir a cargo de los Ramos, conforme a las disposiciones aplicables.**

Finalmente, se registran en este Ramo las obligaciones a cargo de los Ramos, que habiendo sido generadas con base en presupuestos de ejercicios anteriores, deban cubrirse con recursos de este presupuesto, con motivo de disposiciones de Ley o Decreto.²

Lo anterior lo apreciamos en la siguiente tabla del Presupuesto de Egresos de la Federación para el 2006.

² http://www.apartados.hacienda.gob.mx/presupuesto/temas/pef/2006/temas/tomos/30/r30_ep.pdf

	Proyecto PEF	Reducciones	Ampliaciones	Reasignaciones	Aprobado PEF
A: RAMOS AUTÓNOMOS	50,092,068,715	7,209,900,000	56,600,000	-7,153,300,000	42,938,768,715
Gasto Programable					
01 Poder Legislativo	7,764,176,651	906,000,000	56,600,000	-849,400,000	6,914,776,651
03 Poder Judicial	28,541,212,933	5,151,900,000	0	-5,151,900,000	23,389,312,933
B: RAMOS ADMINISTRATIVOS	407,443,109,157	1,415,500,000	54,570,605,501	53,155,105,501	460,598,214,658
C: RAMOS GENERALES	1,018,014,819,597	29,945,500,000	44,762,194,499	14,816,694,499	1,032,831,514,096
Gasto No Programable					
30 Adeudos de Ejercicios Fiscales Anteriores	15,500,000,000	1,623,200,000	0	-1,623,200,000	13,876,800,000
D: ENTIDADES SUJETAS A CONTROL	605,277,288,286	1,374,600,000	33,732,100,000	32,357,500,000	637,634,788,286
GASTO NETO TOTAL	1,881,200,400,000	39,945,500,000	132,245,100,000	92,299,600,000	1,973,500,000,000

De dicha delimitación y otorgamiento de capital a cada una de las Entidades Federativas y Organismos de la Administración Pública, es que se inicia por parte del Gobierno Federal el cumplimiento de su obligación constitucional de satisfacer el interés público. Es de aquí donde partimos para delinear nuestra propuesta, ya que veremos grosso modo, la afectación que se deriva del incumplimiento de la sentencia de amparo y la afectación al Erario Federal.

4.6. LA AFECTACIÓN AL ERARIO FEDERAL

Para explicar la afectación que se produce al Erario Federal desde nuestro análisis y punto de vista, es menester ubicarnos en las siguientes situaciones de hecho y de derecho:

- a) De lo anteriormente expuesto, deducimos que por mandato constitucional, el gobernado tiene la obligación de participar para el gasto público, con lo que el gobierno cumple una de sus obligaciones constitucionales como es la de satisfacer el interés social, tal obligación la encontramos establecida en el artículo 34, fracción IV, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

- b) Se expiden leyes tributarias por parte del Poder Legislativo, en las cuales se determinan los ingresos que se van a obtener por vía de los impuestos, dichas leyes varían año con año en sus factores, tasas, procedimiento, etc.

c) De la relación que existe entre el gobernado al cumplir sus obligaciones tributarias y el gobierno en sus funciones de recaudación y administración de la riqueza obtenida, surgen controversias por diversas causas tales como el pago de una cantidad mayor de impuestos por parte del gobernado derivado de un error propio, o porque considera que un factor o un precepto de las leyes tributarias, le conculca su esfera jurídica.

d) Dentro del supuesto de que un precepto tributario le viole sus garantías, el gobernado acude al amparo indirecto ante el Juzgado de Distrito competente, tal como lo señalan los artículos 103 y 107 constitucionales, 1° y 114, fracción I, de la Ley de Amparo, el Juzgado deberá pronunciarse sobre la litis planteada, en caso de que se pronuncie en el sentido de declararlo inconstitucional (situación que beneficia al quejoso), se espera a que cause estado dicha resolución o en su debido procedimiento que se resuelva el recurso de revisión interpuesto por la autoridad responsable, de lo que pueden suceder dos cosas, la primera que se envíe al Tribunal Colegiado en Materia Administrativa en turno, y éste a su vez lo remita a la Suprema Corte de Justicia de la Nación, para que resuelva sobre la inconstitucionalidad del precepto en cuestión, además en el caso de que sean más de 5 asuntos con el mismo requerimiento de inconstitucionalidad por parte de los gobernados emitirá la Jurisprudencia correspondiente y devolverá al Tribunal Colegiado para que ordene lo que en derecho corresponda; en el segundo caso, si al turnarse el recurso de revisión al Tribunal Colegiado ya existe Jurisprudencia que verse sobre la inconstitucionalidad de dicho precepto, entonces el Tribunal Colegiado emitirá resolución sobre éste sin necesidad de turnarlo a la Suprema Corte de

Justicia de la Nación, conforme las facultades delegadas por el Acuerdo General 5/2001.

c) De lo anterior, en el pronunciamiento efectuado por el Juez de Distrito, es donde se determina la devolución del pago de lo indebido, es decir, del excedente pagado en las contribuciones, por la declaración de inconstitucionalidad del precepto legal combatido, y una vez que cause estado deberá cumplirse por parte de la autoridad responsable la sentencia de amparo pronunciada por el Juez de Distrito.

d) Ahora bien, como ya se expresó en capítulos anteriores, al momento de quedar firme la sentencia ejecutoria el Juez de Distrito, la autoridad que haya conocido del juicio o el Tribunal Colegiado de Circuito, la comunicará por oficio y sin demora alguna a las autoridades responsables para su cumplimiento, tal como lo establece el artículo 104 de la Ley de la Materia, hecho lo anterior, y no habiéndose cumplido cuando la naturaleza del acto lo permita o no se encontrare en vías de ejecución, el Juez de Distrito, la autoridad que haya conocido del juicio o el Tribunal Colegiado de Circuito requerirá a la autoridad responsable, para que dé cumplimiento a la misma, conforme lo señala el artículo 105 de la Ley de Amparo, en los siguientes términos: ***“... requerirán, de oficio o a instancia de cualquiera de las partes, al superior inmediato de la autoridad responsable para que obligue a ésta a cumplir sin demora la sentencia; y si la autoridad responsable no tuviere superior, el requerimiento se hará directamente a ella. Cuando el superior inmediato de la autoridad responsable no atendiere el requerimiento, y tuviere, a su vez, superior jerárquico, también se requerirá a este último...”*** asimismo, el precepto antes señalado indica el procedimiento a seguir: ***“Cuando no se obedeciere la***

ejecutoria, a pesar de los requerimientos a que se refiere el párrafo anterior, el Juez de Distrito, la autoridad que haya conocido del juicio o el Tribunal Colegiado de Circuito, en su caso, remitirán el expediente original a la Suprema Corte de Justicia, para los efectos del artículo 107, fracción XVI de la Constitución Federal, dejando copia certificada de la misma y de las constancias que fueren necesarias para procurar su exacto y debido cumplimiento, conforme al artículo 111 de esta Ley.”

Se establece entonces el procedimiento a seguir en la Ley de Amparo, el cual señala que debe requerirse a la autoridad responsable el cumplimiento de la sentencia de amparo y a sus superiores jerárquicos de la autoridad responsable, se deduce que junto con el requerimiento del artículo 104 de la ley de materia son cuatro los requerimientos que se deben efectuar a la autoridad responsable para el cumplimiento de la sentencia de amparo, con lo cual al no darse el cumplimiento de la ejecutoria de amparo, Juez de Distrito, la autoridad que haya conocido del juicio o el Tribunal Colegiado de Circuito, dará inicio al procedimiento de Incidente de Inejecución de Sentencia por considerarse omisa o contumaz la actitud de la autoridad responsable; se estima que el procedimiento es claro y sencillo, además de que no debería prolongarse en el tiempo el cumplimiento de la sentencia, siguiendo simplemente con lo señalado por los preceptos constitucionales y de la ley de la materia, pero lo que en realidad sucede y que en seguida se pasa a demostrar es lo siguiente:

Tomaremos como ejemplo de lo anterior y no siendo el tema fundamental de la tesis, la litis que se suscitó con el artículo 109, fracción XI, de la Ley del Impuesto

sobre la Renta vigente en el año de 2002, el cual textualmente señalaba en lo que interesa:

“Artículo 109. No se pagará el impuesto sobre la renta por la obtención de los siguientes ingresos: ...

XI. Las gratificaciones que reciban los trabajadores de sus patrones, durante un año de calendario, hasta el equivalente del salario mínimo general del área geográfica del trabajador elevado a 30 días, cuando dichas gratificaciones se otorguen en forma general; así como las primas vacacionales que otorguen los patrones durante el año de calendario a sus trabajadores en forma general y la participación de los trabajadores en las utilidades de las empresas, hasta por el equivalente a 15 días de salario mínimo general del área geográfica del trabajador, por cada uno de los conceptos señalados. Tratándose de primas dominicales hasta por el equivalente de un salario mínimo general del área geográfica del trabajador por cada domingo que se labore.

En el caso de los trabajadores sujetos a condiciones generales de trabajo, de la Federación y de las Entidades Federativas, las gratificaciones que se otorguen anualmente o con diferente periodicidad a la mensual, en cualquier momento del año de calendario, de conformidad con las actividades y el servicio que desempeñen, siempre y cuando sean de carácter general, incluyendo, entre otras, al aguinaldo y a la prima vacacional.

Por el excedente de los ingresos a que se refiere esta fracción se pagará el impuesto en los términos de este Título.”

La litis se basó en la desigualdad o falta de equidad en el trato tributario entre los empleados de la iniciativa privada y los empleados del gobierno; al gravárseles en el artículo transcrito determinadas prestaciones a los trabajadores de cualquier empresa de carácter privado y no así a los empleados de gobierno, cuando esta ley autoaplicativa entró en vigor, el gobernado afectado en su esfera jurídica promovía el Juicio de Amparo Indirecto; en su caso la Suprema Corte de Justicia de la Nación mediante la Acción de Inconstitucionalidad 9/2003 declaró inconstitucional el precepto en cuestión, por lo que atendido el procedimiento, el quejoso afectado al obtener sentencia definitiva favorable, procedía a pedir la devolución de los impuestos cobrados o retenidos por medio de la empresa en la cual laboraban, y la autoridad responsable no acataba la sentencia de amparo aún después de habersele requerido en un número mayor de requerimientos a los señalados en el precepto de la ley de la materia ya señalado; no debe pasar desapercibido que la ley de la materia establece diversas formas para dar el debido cumplimiento a la sentencia de amparo (Incidente de Inejecución de Sentencia, Repetición del Acto Reclamado, Queja por Cumplimiento Excesivo o Defectuoso de la Sentencia de Amparo, Inconformidad); y que a dichos procedimientos solamente se deberá llegar por casos extremos por excepciones o imposibilidades para el cumplimiento efectivo de la sentencia de garantías, teniendo en cuenta la actitud omisa, contumaz, y los actos evasivos de la autoridad para dar el cumplimiento al cual se encuentra obligada; por lo tanto y derivado del incumplimiento por la autoridad responsable es que se llega a que en un gran número de las demandas de garantías interpuestas se llegó a la etapa de la substanciación del Incidente de inejecución de Sentencia, en el que desde que la sentencia de amparo fue dictada, y después de la resolución del Recurso de Revisión interpuesto por la autoridad responsable, contando además el

inicio del Incidente de Inejecución de Sentencia y hasta el momento en que realmente se cumplía la sentencia podría pasar de seis meses hasta un año, como se ejemplifica a continuación:

- **Se presentó la demanda de amparo ante el Juzgado de Distrito el nueve de mayo de dos mil tres por Ramiro Leyva Bautista y otros.**
- **Se admitió a trámite el trece de mayo de dos mil tres, registrándola con el número J.A. 821/2003.**
- **Se dictó sentencia el catorce de agosto de dos mil tres.**
- **Se resolvió el Recurso de Revisión R.A.- 453/2003 el veintitrés de octubre de dos mil tres.**
- **Se requirió a la autoridad responsable con las siguientes fechas:**
 - **19-Nov-2003**
 - **10-Dic-2003**
 - **12-Dic-2003**
 - **9-Ene-2004**
 - **22-Feb-2004**
 - **17-Mar-2004**
- **La autoridad responsable se concretó a rendir informes tendientes a un supuesto cumplimiento de la ejecutoria de mérito, en los que solamente manifestaba los oficios que giraba a las autoridades competentes para el cumplimiento de la sentencia de amparo.**
- **Con fecha diecisiete de marzo de dos mil cuatro, el Juez del conocimiento dictó el auto mediante el cual remitió al Tribunal Colegiado en Materia**

Administrativa del Primer Circuito en turno para dar inicio al trámite del Incidente de Inejecución de Sentencia.

- **Incidente de Inejecución de Sentencia derivado del Juicio de Amparo 821/2003, Índice del Juzgado Primero de Distrito en Materia Administrativa en el Distrito Federal, registrado con el número I.I.S.- 16/2004, mismo que fue admitido para su trámite el diecinueve de marzo del mismo año, por el Décimo Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito.**
- **En fecha veinte de mayo de dos mil cuatro, se tuvo por recibido de parte del Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito, el acuerdo signado por el Juez del conocimiento donde manifiesta que se tiene por cumplida la sentencia de mérito.**
- **En sesión de ocho de julio el Décimo Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito, dictó sentencia en el Incidente de Inejecución de Sentencia, en la que el Juez de Distrito comunicó que ya se dio cumplimiento a la sentencia, y por lo tanto debe estimarse que el incidente ha quedado sin materia, puesto que ya no subsiste la determinación original del juez.**

Por lo que se puede apreciar que de la sentencia dictada por el Juzgado de Distrito en Materia Administrativa en el Distrito Federal el catorce de agosto de dos mil tres, hasta el cumplimiento cabal de la sentencia de amparo dictado en el acuerdo de diecinueve de mayo de dos mil cuatro, transcurrieron nueve meses y cinco días, tiempo en el que se generó el interés de actualización conforme lo señala el Código Fiscal de la Federación, así como recargos moratorios.

Es importante mencionar que cuando una de estas sentencias de amparo finalmente se cumplían, el monto a pagar era el importe del excedente de lo cobrado vía impuesto más las actualizaciones correspondiente (intereses, recargos moratorios, etc.) hasta el momento que se lograba el total cumplimiento de la sentencia de garantías, resulta difícil de establecer por parte del Órgano Jurisdiccional el monto líquido a devolver, debido a que la autoridad responsable es la que debe indicar la cantidad precisa. Esta actualización se realiza conforme lo estipula el artículo 22, en relación con el artículo 17-A, del Código Fiscal de la Federación vigente, que en lo que interesa señala lo siguiente:

"Artículo 22. Las autoridades fiscales devolverán las cantidades pagadas indebidamente y las que procedan conforme a las leyes fiscales. En el caso de contribuciones que se hubieran retenido, la devolución se efectuará a los contribuyentes a quienes se les hubiera retenido la contribución de que se trate. Tratándose de los impuestos indirectos, la devolución por pago de lo indebido se efectuará a las personas que hubieran pagado el impuesto trasladado a quien lo causó, siempre que no lo hayan acreditado; por lo tanto, quien trasladó el impuesto, ya sea en forma expresa y por separado o incluido en el precio, no tendrá derecho a solicitar su devolución. Tratándose de los impuestos indirectos pagados en la importación, procederá la devolución al contribuyente siempre y cuando la cantidad pagada no se hubiere acreditado.

...

Si el pago de lo indebido se hubiera efectuado en cumplimiento de acto de autoridad, el derecho a la devolución en los términos de este artículo, nace cuando dicho acto se anule. Lo dispuesto en este párrafo no es aplicable a la

determinación de diferencias por errores aritméticos, las que darán lugar a la devolución siempre que no haya prescrito la obligación en los términos del antepenúltimo párrafo de este artículo.

Cuando se solicite la devolución, ésta deberá efectuarse dentro del plazo de cuarenta días siguientes a la fecha en que se presentó la solicitud ante la autoridad fiscal competente con todos los datos, incluyendo para el caso de depósito en cuenta, los datos de la institución financiera y el número de cuenta para transferencias electrónicas del contribuyente en dicha institución financiera debidamente integrado de conformidad con las disposiciones del Banco de México, así como los demás informes y documentos que señale el Reglamento de este Código; tratándose de contribuyentes que dictaminen sus estados financieros por contador público autorizado en los términos del artículo 32-A de este Código, el plazo para que las autoridades fiscales efectúen la devolución será de veinticinco días. Las autoridades fiscales, para verificar la procedencia de la devolución, podrán requerir al contribuyente, en un plazo no mayor de veinte días posteriores a la presentación de la solicitud de devolución, los datos, informes o documentos adicionales que considere necesarios y que estén relacionados con la misma. Para tal efecto, las autoridades fiscales requerirán al promovente a fin de que en un plazo máximo de veinte días cumpla con lo solicitado, apercibido que de no hacerlo dentro de dicho plazo, se le tendrá por desistido de la solicitud de devolución correspondiente. Las autoridades fiscales sólo podrán efectuar un nuevo requerimiento, dentro de los diez días siguientes a la fecha en la que se haya cumplido el primer requerimiento, cuando se refiera a datos, informes o documentos que hayan sido aportados por el contribuyente al atender dicho

requerimiento. Para el cumplimiento del segundo requerimiento, el contribuyente contará con un plazo de diez días y le será aplicable el apercibimiento a que se refiere este párrafo. Cuando la autoridad requiera al contribuyente los datos, informes o documentos, antes señalados, el período transcurrido entre la fecha en que se hubiera notificado el requerimiento de los mismos y la fecha en que éstos sean proporcionados en su totalidad por el contribuyente, no se computará en la determinación de los plazos para la devolución antes mencionados. ...

El fisco federal deberá pagar la devolución que proceda actualizada conforme a lo previsto en el artículo 17-A de este Código, desde el mes en que se realizó el pago de lo indebido o se presentó la declaración que contenga el saldo a favor y hasta aquél en el que la devolución esté a disposición del contribuyente. Para el caso de depósito en cuenta, se entenderá que la devolución está a disposición del contribuyente a partir de la fecha en que la autoridad efectúe el depósito en la institución financiera señalada en la solicitud de devolución. ..."

El artículo 17-A del Código Tributario Federal, en lo conducente reza lo siguiente:

"Artículo 17-A.- El monto de las contribuciones, aprovechamientos, así como de las devoluciones a cargo del fisco federal, se actualizará por el transcurso del tiempo y con motivo de los cambios de precios en el país, para lo cual se aplicará el factor de actualización a las cantidades que se deban actualizar. Dicho factor se obtendrá dividiendo el Índice Nacional de Precios al Consumidor del mes anterior al más reciente del periodo entre el citado índice correspondiente al mes anterior al más antiguo de dicho periodo. Las

contribuciones, los aprovechamientos, así como las devoluciones a cargo del fisco federal, no se actualizarán por fracciones de mes.

Las cantidades actualizadas conservan la naturaleza jurídica que tenían antes de la actualización. El monto de ésta, determinado en los pagos provisionales y del ejercicio, no será deducible ni acreditable.

El resultado de esto es el de una devolución mayor a lo pagado indebidamente, obvio es por la actualización, tomando en cuenta el largo periodo de tiempo que media entre la determinación de la devolución y el cumplimiento de ésta ordenado por la sentencia del juicio de garantías.

Ahora bien, con las consideraciones anteriores, se verá con mayor claridad la afectación que sufre el Erario Federal, al conjugar los temas anteriores y deduciendo lo siguiente:

1.- El presupuesto de Egresos de la Federación contempla el Rubro 30, que es parte del gasto no programable denominado Adeudos Fiscales Anteriores (ADEFAS), y en el que se incluyen estas devoluciones de impuestos denominadas pago de lo indebido.

2.- Que como ya se expuso, dichas devoluciones tardan más de seis meses y hasta un año en cumplirse al darse la orden mediante la sentencia de amparo, generando un incremento entre la cantidad líquida inicial a devolver y la cantidad devuelta al cumplir la ejecutoria de amparo.

3.- El presupuesto de Egresos se afecta directamente, lo cual se aprecia en la Política de Gasto del Año Fiscal 2004, en el siguiente cuadro informativo tomado de la página 73 de dicho documento se observa con claridad.

Política de Gasto																																																					
<ul style="list-style-type: none"> Los recursos federales entregados a través del PAFEF y el FIES a las entidades federativas para fortalecer la infraestructura pública. Los pagos de capital asociados a los PIDIREGAS del Programa Estratégico de Gas, Burgos, Cantarell y Delta del Grijalva, y el inicio de las amortizaciones relacionadas con las nuevas unidades productivas de PEMEX que entraron en operación. La realización de obras de construcción, ampliación y remodelación de unidades médicas, áreas de rehabilitación y oficinas administrativas del IMSS. 	<p style="text-align: center;">INVERSIÓN FÍSICA POR NIVEL INSTITUCIONAL (Millones de Pesos)</p> <table border="1"> <thead> <tr> <th rowspan="2">CONCEPTO</th> <th colspan="2">PRESUPUESTO Ejercido</th> </tr> <tr> <th>2003</th> <th>2004</th> </tr> </thead> <tbody> <tr> <td>TOTAL</td> <td>187 271.0</td> <td>220 004.4</td> </tr> <tr> <td>Ramos Autónomos</td> <td>1 287.1</td> <td>1 074.3</td> </tr> <tr> <td>Recursos entregados a los Gobiernos de Entidades Federativas y Municipios</td> <td>72 929.7</td> <td>96 184.9</td> </tr> <tr> <td>Poder Ejecutivo Federal</td> <td>113 054.2</td> <td>122 745.2</td> </tr> <tr> <td> Administración Pública Centralizada</td> <td>49 426.7</td> <td>50 745.7</td> </tr> <tr> <td> Entidades de Control Presupuestario Directo</td> <td>63 627.5</td> <td>71 999.5</td> </tr> </tbody> </table> <p>FUENTE: Ramos y Dependencias de la Administración Pública Centralizada, y Entidades de Control Presupuestario Directo.</p>						CONCEPTO	PRESUPUESTO Ejercido		2003	2004	TOTAL	187 271.0	220 004.4	Ramos Autónomos	1 287.1	1 074.3	Recursos entregados a los Gobiernos de Entidades Federativas y Municipios	72 929.7	96 184.9	Poder Ejecutivo Federal	113 054.2	122 745.2	Administración Pública Centralizada	49 426.7	50 745.7	Entidades de Control Presupuestario Directo	63 627.5	71 999.5																								
	CONCEPTO	PRESUPUESTO Ejercido																																																			
2003		2004																																																			
TOTAL	187 271.0	220 004.4																																																			
Ramos Autónomos	1 287.1	1 074.3																																																			
Recursos entregados a los Gobiernos de Entidades Federativas y Municipios	72 929.7	96 184.9																																																			
Poder Ejecutivo Federal	113 054.2	122 745.2																																																			
Administración Pública Centralizada	49 426.7	50 745.7																																																			
Entidades de Control Presupuestario Directo	63 627.5	71 999.5																																																			
<ul style="list-style-type: none"> En el rubro de otros gastos de capital se rebasó lo ejercido el año anterior en 105.3 por ciento real. La constitución del Fondo para Inversión de Obras en Materia de Exploración, Gas, Refinación y Petroquímica de PEMEX, explica, en gran parte, el comportamiento observado. 	<div style="border: 1px solid black; padding: 5px; display: inline-block;">GASTO NO PROGRAMABLE</div>																																																				
<p>Variaciones Respecto al Presupuesto Original</p> <ul style="list-style-type: none"> Al gasto no programable del sector público presupuestario se canalizaron 475 mil 657.8 millones de pesos, cantidad superior a la meta en 1.9 por ciento. Su proporción en el producto interno bruto fue de 6.2 por ciento, esto es, 0.4 puntos porcentuales menos de lo previsto. 																																																					
<p>GASTO NO PROGRAMABLE (Millones de Pesos)</p> <table border="1"> <thead> <tr> <th rowspan="2">CONCEPTO</th> <th colspan="2">PRESUPUESTO</th> <th colspan="3">Variaciones Respecto a:</th> </tr> <tr> <th>2003 Ejercido</th> <th>2004 Original</th> <th>2004 Ejercido</th> <th>Presupuesto Original Importe</th> <th>%</th> <th>% Real*</th> </tr> </thead> <tbody> <tr> <td>TOTAL</td> <td>428 943.0</td> <td>466 901.1</td> <td>475 657.8</td> <td>8 756.7</td> <td>1.9</td> <td>4.5</td> </tr> <tr> <td>Intereses, Comisiones y Gastos 1/</td> <td>160 342.5</td> <td>175 878.1</td> <td>161 893.9</td> <td>(13 984.2)</td> <td>(8.0)</td> <td>(4.8)</td> </tr> <tr> <td>Programas de Apoyo a Ahorradores y Deudores de la Banca</td> <td>30 411.1</td> <td>38 030.2</td> <td>44 935.3</td> <td>6 905.1</td> <td>18.2</td> <td>39.3</td> </tr> <tr> <td>Participaciones a Entidades Federativas y Municipios</td> <td>225 227.8</td> <td>242 281.0</td> <td>239 890.2</td> <td>(2 390.8)</td> <td>(1.0)</td> <td>0.4</td> </tr> <tr> <td>ADEFAS 2/</td> <td>12 961.6</td> <td>10 711.8</td> <td>28 938.4</td> <td>18 226.6</td> <td>170.2</td> <td>110.5</td> </tr> </tbody> </table> <p>* Deflactado con el índice de precios implícito del producto interno bruto. 1/ En 2003, original y ejercicio 2004 se excluyen 5 002.1, 3 000.0 y 8 221.4 millones de pesos, respectivamente, por concepto de intereses compensados. 2/ En el ejercicio 2003 no se incluyen 7 098.5 millones de pesos por obligaciones contraídas por las dependencias amparadas por documentos presupuestarios, que fueron presentadas para su pago ante la Tesorería de la Federación en los primeros días del mes de enero, con motivo de la política de diferimiento de pagos comunicada por la SHCP en diciembre de 2002, con el fin de mantener el equilibrio de las finanzas públicas al cierre del ejercicio fiscal. Si bien los 7 098.5 millones de pesos se liquidaron afectando el flujo de fondos de la Tesorería en 2003 y por lo tanto, impactan en el presupuesto del Ramo 30, no se consideran contablemente en este Ramo, toda vez que las cantidades individuales generadas por el diferimiento de pagos, que al cubrirse en el siguiente ejercicio constituyen ADEFAS, se registraron en la contabilidad de 2002 de cada una de las dependencias. De considerarse los 7 098.5 millones de pesos, el monto de ADEFAS a registrarse en el Ramo 30 alcanza la cantidad de 20 060.1 millones de pesos. FUENTE: Original, PEF 2004; ejercicio 2003 y 2004, Ramos y Dependencias de la Administración Pública Centralizada y Entidades de Control Presupuestario Directo.</p>							CONCEPTO	PRESUPUESTO		Variaciones Respecto a:			2003 Ejercido	2004 Original	2004 Ejercido	Presupuesto Original Importe	%	% Real*	TOTAL	428 943.0	466 901.1	475 657.8	8 756.7	1.9	4.5	Intereses, Comisiones y Gastos 1/	160 342.5	175 878.1	161 893.9	(13 984.2)	(8.0)	(4.8)	Programas de Apoyo a Ahorradores y Deudores de la Banca	30 411.1	38 030.2	44 935.3	6 905.1	18.2	39.3	Participaciones a Entidades Federativas y Municipios	225 227.8	242 281.0	239 890.2	(2 390.8)	(1.0)	0.4	ADEFAS 2/	12 961.6	10 711.8	28 938.4	18 226.6	170.2	110.5
CONCEPTO	PRESUPUESTO		Variaciones Respecto a:																																																		
	2003 Ejercido	2004 Original	2004 Ejercido	Presupuesto Original Importe	%	% Real*																																															
TOTAL	428 943.0	466 901.1	475 657.8	8 756.7	1.9	4.5																																															
Intereses, Comisiones y Gastos 1/	160 342.5	175 878.1	161 893.9	(13 984.2)	(8.0)	(4.8)																																															
Programas de Apoyo a Ahorradores y Deudores de la Banca	30 411.1	38 030.2	44 935.3	6 905.1	18.2	39.3																																															
Participaciones a Entidades Federativas y Municipios	225 227.8	242 281.0	239 890.2	(2 390.8)	(1.0)	0.4																																															
ADEFAS 2/	12 961.6	10 711.8	28 938.4	18 226.6	170.2	110.5																																															
<ul style="list-style-type: none"> El aumento con respecto al presupuesto autorizado se explica por los mayores recursos requeridos para el pago de ADEFAS y los programas de apoyo a ahorradores y deudores de la banca. En contraste, los intereses, comisiones y gastos de la deuda, junto con las participaciones a entidades federativas y municipales, fueron inferiores a lo esperado. 	73																																																				

En el cuadro anterior se observa el presupuesto original y la ampliación a dicho presupuesto incrementándose en cantidad de 18,226.6 millones de pesos, sin omitir que se explica en la página del informe referido, además de que se señala que la variación del presupuesto fue de un 170.2%

Para el Presupuesto del año 2005 se asignó al Rubro 30, la cantidad de 7,250 millones de pesos y de enero a junio se ejercieron 13'362'056,372 millones de pesos, faltando por ejercer 6'112'056,372 millones de pesos, denotando un incremento y afectación al Erario Federal que, si bien es cierto no es derivado totalmente de la devolución o pago de Adeudos Fiscales Anteriores, si es cierto que se incrementa en manera desmedida y sin control los montos a liquidar por este concepto, no sobra acotar, que al momento de ejercer el monto asignado a dicho rubro se tendrá que hacer los trámites necesarios para solicitar una asignación extraordinaria, por lo que entra en el título de Gasto No Programable del Gobierno Federal, analizando el comparativo siguiente:

Cuenta de la Hacienda Pública Federal 2004

GASTO NO PROGRAMABLE DEL GOBIERNO FEDERAL
(Millones de Pesos)

CONCEPTO	2003	2004	
	Ejercido	Original	Ejercido
TOTAL	397 730.6	430 003.1	443 000.0
Participaciones a Entidades Federativas y Municipios	225 227.8	242 281.0	239 890.2
Costo Financiero	159 547.2	183 890.3	174 777.4
Intereses, Comisiones y Gastos 1/	129 136.1	145 860.1	129 842.1
Programas de Apoyo a Ahorradores y Deudores de la Banca 2/	30 411.1	38 030.2	44 935.3
ADEFAS	12 961.6	10 711.8	26 938.4

1/ En 2003, original y ejercicio 2004 excluye 5 002.1, 3 000.0 y 8 221.4 millones de pesos respectivamente, por concepto de intereses compensados.
2/ Corresponde al IPAB y otros programas.
FUENTE: Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

4

⁴ http://www.apartados.hacienda.gob.mx/contabilidad/temas/informe_cuenta_publica/2004/documentos/r0/r04d15.pdf

Sustentamos lo anterior, por el oficio que emitió el Administrador de Apoyo Legal, en suplencia del Administrador Central de Normatividad, de la Administración General de Recaudación del Servicio de Administración Tributaria N° 322-SAT-AAL-015, de fecha cuatro de junio de dos mil cuatro, dirigido específicamente a la Magistrada del Octavo Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito, en su calidad de Coordinadora de Tribunales Colegiados en Materia Administrativa del Primer Circuito, el cual en lo que interesa reza lo siguiente:

	<p>SERVICIO DE ADMINISTRACION TRIBUTARIA ADMINISTRACION GENERAL DE RECAUDACION ADMINISTRACION CENTRAL DE NORMATIVIDAD ADMINISTRACION DE APOYO LEGAL 322-SAT-AAL-015</p>	
<p>SECRETARIA DE HACIENDA Y CREDITO PUBLICO</p>		
<p>ASUNTO: Se solicita su valiosa intervención para difundir en el ámbito de sus atribuciones, nuestra inquietud ante la problemática que se indica.</p>		
<p>México D. F., a 4 de junio de 2004.</p>		
<p>MAG. ADRIANA LETICIA CAMPUZANO GALLEGOS. OCTAVO TRIBUNAL COLEGIADO EN MATERIA ADMINISTRATIVA DEL PRIMER CIRCUITO, EN SU CALIDAD DE COORDINADORA DE TRIBUNALES COLEGIADOS EN MATERIA ADMINISTRATIVA DEL PRIMER CIRCUITO. Boulevard Adolfo López Mateos (Periférico Sur) No. 2321, Torre A, 4o. Piso. Col. Tlacopac, San Angel. C.P. 01760, México, D.F.</p>	<p>2004 JUN -7 17 12:27</p>	<p>SECRETARIA DE HACIENDA Y CREDITO PUBLICO</p>
<p>Como es de su conocimiento, para los ejercicios fiscales de 2002 y 2003, se aprobaron por parte del H. Congreso de la Unión, diversas modificaciones a las disposiciones fiscales (principalmente en el rubro de la Ley del Impuesto sobre la Renta, artículos 109, fracción XI e ISCAS, tercero transitorio), que ocasionaron su impugnación vía Juicios de Amparo, mismos que se resolvieron a favor de los contribuyentes y generaron, en consecuencia, jurisprudencias aplicables a esos supuestos.</p>		
<p>Con la concesión de los amparos, las autoridades señaladas como responsables, e incluso las que con posterioridad se señalaron por los Organos Jurisdiccionales como tales, debieron dar cumplimiento a dichas sentencias en términos de lo previsto en los artículos 104 y 105 de la Ley de Amparo.</p>		

Sin embargo, el cúmulo de ejecutorias por cumplimentar y el desahogo de sus respectivos requerimientos, provenientes de los diversos Juzgados de Distrito y Tribunales Colegiados, con relación a las sentencias en las que concedió a los quejosos el amparo y protección de la Justicia Federal, han generado diversas problemáticas que exponemos a continuación:

En principio, es importante destacar la excesiva cantidad de documentos que se han recibido, relativos a juicios de garantías en los que se concedió el amparo y protección de la Justicia Federal por la inconstitucionalidad de los preceptos fiscales antes mencionados —de 12,974 documentos en el año de 2003, tan sólo en el primer trimestre del año 2004, se han recibido 21,749 documentos, es decir en un breve lapso se incrementó a casi un 200%—, cantidad que se vuelve exorbitante si consideramos el número de personas físicas y/o morales con carácter de coagraviadas, a las que por virtud de una misma sentencia, hay que restituir en lo individual en el pleno goce de su garantía violada.

Aunado a eso, nos merma seriamente el conocido programa de austeridad en el que se encuentran sujetas las diversas Dependencias del Poder Ejecutivo Federal, ya sea en recursos humanos o materiales; así, resulta ser una limitante evidente para atender oportunamente la totalidad de los requerimientos que sobre el particular, emiten de manera sistemática las autoridades judiciales con términos mínimos y en algunos casos con apercibimiento de sanciones, lo cual conlleva a la emisión de nuevos requerimientos o bien, a la constante apertura de incidentes de Inejecución hasta su eventual envío a la Suprema Corte de Justicia de la Nación, por considerar en forma precipitada que se está retardando el cumplimiento de las sentencias respectivas, al presumir una actitud contumaz.

.../

Se evidencia con el documento anterior, que cuando surge una litis como la señalada se presentan un gran número de casos que generan una sobre carga de trabajo aunado al desconocimiento que alega la autoridad responsable, que por obvias razones es casi imposible de desahogar; en conclusión, se observa que el Erario Federal se afecta al incrementarse los casos en los que se tiene que hacer una devolución al gobernado, siendo éste el resultado de un aumento en el número de los juicios de amparo promovidos y las sentencias que se emiten ordenando se proceda a la devolución del pago de lo indebido; es parte fundamental de esta afectación el desconocimiento, el debido control y el seguimiento de la interposición de dichos juicios, aunado esto a la carga en general del trabajo que representa tanto en las autoridades responsables como en los órganos jurisdiccionales. Dicha afectación puede presentarse en determinados casos dentro del mismo año fiscal, pero en la mayoría y siguiendo la Política de Diferimiento del Presupuesto de Egresos en el año fiscal siguiente e inclusive hasta el próximo año fiscal, sin ser

óbice a lo anterior que se presupueste una cantidad estimada razonable para cubrir los ADEFAS, teniendo en cuenta que no es el único concepto que se presupuesta, pero que sí tiene una variación importante, ya que el periodo que tarda en cumplirse la sentencia de amparo ocasiona que se siga arrastrando adeudos mayores y se incremente con la actualización de los importes a devolver.

Se toma este ejemplo por ser muy claro y representativo para apreciar una afectación al Erario Federal, pero existen diversas causas por las que el Presupuesto de Egresos es afectado, cuando se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de las leyes tributarias, tales como la variación en las tasas impositivas que causan perjuicio al gobernado por ser excesivas, y otras que sin ser del tema tributario también afectan por ser erogaciones mayores a las contempladas en diversos rubros del Presupuesto de Egresos, y en el presupuesto de las entidades gubernamentales, que sin ser el tema de este trabajo de tesis, vale la pena nombrarlos, como resultan ser las Revisiones Fiscales de los Juicios de Nulidad, por ejemplo la actualización y corrección de las pensiones a los trabajadores del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado, en este caso se afecta el presupuesto otorgado a la entidad.

Es así, que de un análisis realizado es que se refleja la afectación al Erario Federal, lo que conlleva a que año con año se incremente la cantidad presupuestada para cubrir dicho rubro, tomando en cuenta hasta el momento del conocimiento de la nueva o nuevas devoluciones que se tendrán que realizar y que se arrastrarán por un periodo de tiempo que puede afectar no solamente un presupuesto anual de egresos, sino uno o dos subsecuentes.

4.7. SOLUCIÓN AL PROBLEMA MEDIANTE REFORMA AL ARTÍCULO 105 DE LA LEY DE AMPARO

Se ha expuesto dentro de los temas de este trabajo, doctrina administrativa, conceptos, principios de amparo, etc., así como del análisis personal la afectación al Erario Federal y que es parte del título de la tesis, pero no es menester solamente exponer lo que se piensa se debe mejorar, sino dar una posible solución bajo una perspectiva individual.

Al haber analizado lo anterior y por la experiencia laboral, reflexiono si una de las máximas del Derecho es cierta, y que reza así: **"La justicia debe ser pronta y expedita"**, teóricamente puede ser, pero la realidad nos demuestra algo muy diferente en determinados casos como el que se comenta.

Ahora bien, la propuesta se plantea de la siguiente manera:

Primero, si bien es cierto que el artículo 105 de la Ley de Amparo, señala que **"... Si dentro de las veinticuatro horas siguientes a la notificación a las autoridades responsables la ejecutoria no quedare cumplida, cuando la naturaleza del acto lo permita, o no se encontrare en vías de ejecución en la hipótesis contraria, el Juez de Distrito, la autoridad que haya conocido del juicio o el Tribunal Colegiado de Circuito, ... requerirán, de oficio o a instancia de cualquiera de las partes, al superior inmediato de la autoridad responsable para que obligue a ésta a cumplir sin demora la sentencia; y si la autoridad responsable no tuviere**

superior, el requerimiento se hará directamente a ella. Cuando el superior inmediato de la autoridad responsable no atendiere el requerimiento, y tuviere, a su vez, superior jerárquico, también se requerirá a este último. ...", también es cierto que no se señala en la Ley de Amparo más requerimientos que los señalados en los artículos 104 y 105, es decir, cuatro requerimientos, en concordancia con lo dicho anteriormente, salta a la vista que se excede por parte del Órgano Jurisdiccional en cuanto al número de requerimientos hechos y por la autoridad responsable las acciones omisas, evasivas y actitud contumaz para el cumplimiento de la ejecutoria de amparo, por lo que es menester en mi opinión personal, que se modifique el texto de dicho artículo, con el fin de que en la materia tributaria se agilice la procuración de justicia y el cumplimiento de la sentencia de garantías, específicamente en lo que se refiere a la devolución de impuestos, compartiendo la opinión de los pasos a seguir para el cumplimiento de la sentencia de amparo, tal y como se señala en la sentencia del Incidente de Inejecución de Sentencia 115/2004, derivado del juicio de amparo indirecto 553/2002-II, siendo los quejosos Óscar Pérez Gómez y otros, resuelto por el MINISTRO SERGIO SALVADOR AGUIRRE ANGUIANO, en sesión de veintiséis de noviembre de dos mil cuatro, la cual resumida consta de lo siguiente:

"1.- Se requerirá a la autoridad exactora para que, en principio, determine con relación a cada uno de los quejosos que obtuvieron el amparo, qué Administraciones Locales de Recaudación de la Administración General de Recaudación del Sistema de Administración Tributaria, deben autorizar la devolución correspondiente. Para el cumplimiento de esta instrucción el Juez de Distrito proporcionará a la autoridad responsable los datos y elementos que obren en el expediente. Esto es así, porque

en términos de los artículos 22, fracción II y 20, fracción XXXII, del Reglamento Interior del Servicio de Administración Tributaria, a las Administraciones Locales de Recaudación compete, dentro de la circunscripción territorial que les corresponda, tramitar y resolver las solicitudes de devolución de cantidades pagadas indebidamente al fisco, como lo corroboran esos preceptos que enseguida se transcriben:

Artículo 22. Compete a las Administraciones Locales de Recaudación, dentro de la circunscripción territorial que a cada una corresponda, ejercer las facultades siguientes: ... II.- las señaladas en las fracciones... XXXII...del artículo 20 de este reglamento.

Artículo 20.- Compete a la Administración General de Recaudación: ... XXXII.- Tramitar y resolver las solicitudes presentadas por los contribuyentes de devolución de cantidades pagadas indebidamente al fisco o cuando legalmente así proceda, así como verificar, determinar y cobrar las diferencias por devoluciones improcedente e imponer las multas correspondientes; solicitar documentación para verificar su procedencia.”

Aun cuando las autoridades exactoras, no fueron señaladas como autoridades responsables, se encuentran vinculadas al cumplimiento de la ejecutoria de garantías, en tanto que les corresponde hacer la devolución.

2.- *El Juez de Distrito requerirá al patrón de los quejosos, para que proporcione a la autoridad exactora la información y documentación relativa a las cantidades en su oportunidad retenidas.*

3.- *También requerirá a los quejosos para que comparezcan ante la autoridad exactora que les corresponda, para que le proporcionen la información y documentación relativa a las cantidades de cuya devolución se trate.*

4.- *Una vez que cuenten con los elementos necesarios, las correspondientes Administraciones Locales de Recaudación de la Administración General de Recaudación del Sistema de Administración Tributaria, deben autorizar la devolución correspondiente, actualizada desde el mes en que se realizó el pago de lo indebido, hasta aquél en el que la devolución esté a disposición del contribuyente (artículo 22 del Código Fiscal de la Federación) y con el cálculo de intereses, a partir del indebido pago (artículo 22-A, fracción II, del Código Fiscal de la Federación). Al respecto, la autoridad debe observar lo dispuesto en los artículos 22, 22-A, 22-B, 17-A y 21, de dicho ordenamiento tributario, que resumidos establecen lo siguiente:*

Artículo 22.- Este precepto determina la devolución de las cantidades pagadas indebidamente y las que procedan conforme a las leyes fiscales, indicando el plazo de 40 días en el cual dicha devolución deberá ser efectuada, a partir de la presentación de la solicitud de la devolución ante la autoridad fiscal, y en caso de que los contribuyentes dictaminen sus estados financieros por contador público autorizado en los términos del artículo 32-A del Código Fiscal Federal, el plazo para que las autoridades fiscales efectúen la devolución será de veinticinco días. Los

requerimientos que la autoridad realizará al quejoso para el efecto de verificar la procedencia de la devolución, en un plazo no mayor de veinte días posteriores a la presentación de la solicitud de devolución (los datos, informes o documentos adicionales que considere necesarios y que estén relacionados con la misma), con el apercibimiento en caso de no cumplir y los lineamientos de los requerimientos que podrá efectuar la autoridad fiscal, así como la posibilidad por determinadas causas de una devolución menor, señala además la actualización contenida en el artículo 17-A del mismo Código Tributario.

Artículo 22-A.- Aquí se señala la actualización de la devolución, cuando la misma se excede del plazo señalado en el artículo 22, así como diversas hipótesis relativas a la devolución.

Artículo 22-B.- Se señala la forma de liquidar la devolución.

Artículo 17-A.- El cálculo de la actualización se hará conforme lo señala este artículo, los factores de actualización, la forma de obtener el factor,.

Artículo 21.- Dicho artículo se refiere a los recargos por la devolución realizada fuera de los plazos señalados en el Código Tributario, su cálculo y la forma en que se liquidarán.

5.- Una vez precisadas las cantidades a devolver, en la forma y términos indicados, el Juez de Distrito requerirá a las Administraciones Locales de Recaudación correspondientes, para que efectúen los pagos relativos y en caso de que no lo

hagan, requerirá a sus superiores jerárquicos: 1.- Administrador General de Recaudación del Servicio de Administración Tributaria; 2.- Jefe del Servicio de Administración Tributaria; 3.- Secretario de Hacienda y Crédito Público; y, 4.- Presidente de la República, para que conminen a la autoridad exactora al cumplimiento de la ejecutoria de garantías, haciendo uso de todos los medios legales a su alcance, inclusive, las prevenciones y sanciones que conforme a las disposiciones aplicables pueden formular e imponer, respectivamente, a sus subalternos, para conseguir el cumplimiento.

La anterior relación de autoridades es, desde luego, sin perjuicio de la intervención que pudiera corresponder a otras, en razón de sus funciones, en el proceso de cumplimiento a la ejecutoria de garantías, a las cuales, de ser el caso, el Juez de Distrito deberá darles la participación que corresponda.

La prelación jerárquica precisada se ha establecido tomando en cuenta que el artículo 20 del Reglamento Interior del Servicio de Administración Tributaria, dispone en el párrafo conducente:

La Administración General de recaudación estará a cargo de un Administrador General, auxiliado en el ejercicio de sus facultades por los servidores públicos que en adelante se señalan.”

Más adelante, el artículo 22 del reglamento en cita, se refiere a las Administraciones Locales de Recaudación y establece sus atribuciones.

Luego, el Administrador General de Recaudación es superior inmediato de los Administradores Locales de Recaudación, pues éstos, dentro de sus atribuciones y circunscripción territorial, le auxilian en el desarrollo de sus funciones.

A su vez, el Administrador General de Recaudación, es una autoridad prevista en el Reglamento Interior del Servicio de Administración Tributaria que, en el ejercicio de sus atribuciones auxilia al Jefe del Servicio de Administración Tributaria; se sitúa legalmente debajo de éste, el cual ejerce sobre aquél, facultades de nombramiento, remoción, dirección y supervisión, como lo constatan los artículos 8º., fracciones II y III, 14, fracción II, de la Ley del Servicio de Administración Tributaria y 4º., fracción I; de su reglamento, que disponen: ...

De esta manera, el Jefe del Servicio de Administración Tributaria es superior jerárquico del Administrador General de Recaudación.

6.- Debe indicarse al a quo, que su función como órgano ejecutor de sus propios fallos, no se limita a efectuar un requerimiento esporádico y aislado, sino que debe emitir de manera ordenada y sistematizada los requerimientos suficientes y dictar las medidas necesarias hasta conseguir el cumplimiento de la ejecutoria.

7.- Si una vez efectuado lo anterior, no obtuviera el cumplimiento a la ejecutoria de garantías, el a quo deberá remitir los autos del juicio de garantías al Décimo Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito, a fin de que dictamine lo conducente, en los términos del punto décimo sexto del Acuerdo General 5/2001, del Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, relativo a la

determinación de los asuntos que conservará para su resolución y el envío de los de su competencia originaria a las Salas y a los Tribunales Colegiados de Circuito.”

Los anteriores argumentos vertidos por el Ministro Sergio Salvador Aguirre Anguiano, son requisitos que se encuentran inmersos en el Código Tributario Federal en los preceptos señalados (17-A, 20, 21, 22-A, 22-B), al momento en que sean cumplidos por las partes la autoridad estará en aptitud de cumplir la sentencia y no podrá de ninguna forma extenderse en el tiempo para el cumplimiento de la ejecutoria de amparo; ahora bien, como es de explorado derecho la sentencia de amparo beneficia exclusivamente al que lo solicitó, en atención al principio de la relatividad de la sentencia o “Fórmula Otero”, por lo que el beneficiario de garantías deberá velar para que sea cumplida la sentencia solicitando al Juez de la causa haga lo necesario para que se cumpla la sentencia de amparo, sin ser óbice que la autoridad jurisdiccional está obligada a dar seguimiento y hacer uso de todos los medios necesarios para hacer cumplir dicha sentencia, y la autoridad responsable se encuentra ceñida a acatarla para no caer en el desacato a una sentencia de amparo y después del procedimiento que conforme a derecho corresponde ser destituido de su cargo y procesado penalmente

Por lo tanto, y derivado de lo anterior desde mi punto de vista la reforma al texto del artículo 105 de La ley de Amparo, deberá ser tal, en la que se requiera por una sola vez al superior jerárquico para el cumplimiento de la ejecutoria de amparo, considerando que a mi criterio la modificación debería ser la siguiente:

*“ARTÍCULO 105.- Si dentro de las veinticuatro horas siguientes a la notificación a las autoridades responsables la ejecutoria no quedare cumplida, cuando la naturaleza del acto lo permita, o no se encontrare en vías de ejecución en la hipótesis contraria, el juez de Distrito, la autoridad que haya conocido del juicio o el Tribunal Colegiado de Circuito, si se trata de revisión contra resolución pronunciada en materia de amparo directo requerirán, de oficio o a instancia de cualquiera de las partes, al superior inmediato de la autoridad responsable para que obligue a ésta a cumplir sin demora la sentencia; y si la autoridad responsable no tuviere superior, el requerimiento se hará directamente a ella. Cuando el superior inmediato de la autoridad responsable no atendiere el requerimiento, y tuviere, a su vez, superior jerárquico, también se requerirá a este último. **En materia tributaria se requerirá por una sola vez al superior jerárquico de la autoridad responsable hasta llegar al máximo superior jerárquico, para que dé cumplimiento a la ejecutoria de amparo, en lo que se refiere a la devolución de impuestos se hará conforme a lo dispuesto en el Código Fiscal de Federación.***

*Quando no se obedeciere la ejecutoria, a pesar de los requerimientos a que se refiere el párrafo anterior, **en cualquier materia,** el juez de Distrito, la autoridad que haya conocido del juicio o el Tribunal Colegiado de Circuito, en su caso, remitirán el expediente original a la Suprema Corte de Justicia, para los efectos del artículo 107, fracción XVI de la Constitución Federal, dejando copia certificada de la misma y de las constancias que fueren necesarias para procurar su exacto y debido cumplimiento, conforme al artículo 111 de esta Ley.*

(ADICIONADO, D.O.F. 30 DE ABRIL DE 1968)

Cuando la parte interesada no estuviere conforme con la resolución que tenga por cumplida la ejecutoria, se enviará también, a petición suya, el expediente a la Suprema Corte de Justicia. Dicha petición deberá presentarse dentro de los cinco días siguientes al de la notificación de la resolución correspondiente; de otro modo, ésta se tendrá por consentida.

(REFORMADO, D.O.F. 17 DE MAYO DE 2001)

Cuando la naturaleza del acto lo permita, el Pleno de la Suprema Corte de Justicia, una vez que hubiera determinado el incumplimiento o la repetición del acto reclamado, podrá disponer de oficio el cumplimiento sustituto de la sentencia de amparo, cuando su ejecución afecte gravemente a la sociedad o a terceros en mayor proporción que los beneficios económicos que pudiera obtener el quejoso.

(ADICIONADO, D.O.F. 17 DE MAYO DE 2001)

Una vez que el Pleno determine el cumplimiento sustituto, remitirá los autos al juez de distrito o al tribunal de circuito que haya conocido del amparo, para que incidentalmente resuelvan el modo o cuantía de la restitución.

(ADICIONADO, D.O.F. 17 DE MAYO DE 2001)

Siempre que la naturaleza del acto lo permita, el quejoso podrá solicitar ante el juez de distrito o tribunal de circuito que haya conocido del amparo, el cumplimiento sustituto de al ejecutoria, quien resolverá de manera incidental lo conducente y, en su caso, el modo o cuantía de la restitución.”

La modificación que se propone y que se especifica en el primer párrafo del artículo en comento, si bien es cierto, que es en materia fiscal, en nada perjudica a las demás materias del derecho, ya que el fin de dicha modificación es la de no permitir que el cumplimiento de la sentencia de garantías se prolongue en el tiempo, lo que ocasiona la afectación al Erario Federal señalada en nuestro análisis, asimismo en el segundo párrafo se hace el señalamiento de que “... **en cualquier materia**, el Juez de Distrito, la autoridad que haya conocido del juicio o el Tribunal Colegiado de Circuito, en su caso, remitirán el expediente original a la Suprema Corte de Justicia...”, es decir, que siguiendo el debido proceso en la materia correspondiente se llegue al Incidente de Inejecución de Sentencia remitiéndolo a la Suprema Corte de Justicia, ejemplificando de alguna manera, en diversa materia a la fiscal o tributaria, *verbi gracia* en materia agraria, el cumplimiento de la ejecutoria de amparo se encuentra sujeta a situaciones diversas (notificaciones, peritajes, inspecciones, distancias, etc.), mismas que el Órgano Jurisdiccional, a su prudente criterio deberá valorar y darle la celeridad necesaria para el cumplimiento, lo anterior es aplicable en las demás ramas del Derecho, no es la intención de minimizar o no tomar en cuenta a las otras materias del Derecho, se reitera que el objetivo de dicha modificación es la de lograr el cumplimiento de la sentencia de amparo en el lapso de tiempo más corto y darle vida a la premisa de la que hablamos al principio del tema y sea realidad, es decir, **“La justicia debe ser pronta y expedita...”**

La propuesta es sencilla, y la modificación es relativamente mínima, pero que redundaría en un ejercicio expedito de la acción de la Justicia de la Unión, pues de un punto de vista objetivo, es aquí en donde se atacaría la problemática presentada por la autoridad responsable para el cumplimiento de la sentencia, comenzando

desde el desconocimiento que se tiene de los litigios que se interponen para la restitución de las garantías violadas a los gobernados, obligando a dicha autoridad responsable a tener un mejor y mayor control en estos asuntos y al cumplimiento lo más pronto posible de la ejecutoria de amparo, eliminando tiempos en el cumplimiento y evitando la afectación al Erario Federal por la actualización y recargos moratorios y demás accesorios para la liquidación de la devolución del pago de lo indebido.

CONCLUSIONES

PRIMERA. Al principio del presente trabajo se presentaron conceptos y opiniones de juristas de reconocido renombre, y se expresó lo que en mi concepto define lo que es el Derecho Administrativo, siendo éste el conjunto de normas que se encarga de regular la actividad del Estado en su función administrativa, situando al Estado como el que detenta el Poder, que se encarga de la Administración y de la Legislación, permitiendo con su legislación la funcionalidad de la estructura administrativa de las instituciones, surgiendo de esta estructura la relación dual entre el gobernado y el ente de gobierno, que son los derechos que tienen y las obligaciones que cada uno tiene que cumplir, siguiendo la línea marcada por la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y las Leyes que de ella nacen, cuando estas instituciones causan algún daño o perjuicio al gobernado; éstos tienen la posibilidad de defender su entorno jurídico transgredido, lo anterior es el nacimiento del Derecho Administrativo y la regulación de los conflictos que surgen entre el Estado y las particulares.

SEGUNDA. Dentro del Derecho Administrativo nos encontramos el elemento fundamental y de partida para esta relación existente entre el gobernante y el gobernado, dicho elemento es el Acto Administrativo, este acto es la manifestación de voluntad que dentro de la legalidad realiza una autoridad administrativa competente en la esfera de sus atribuciones legales, que crea, reconoce, confirma, modifica o extingue derechos y obligaciones con el único interés de la satisfacción de necesidades de la sociedad en sentido general, debemos hacer la mención que en el

caso de una contribución no es un acto administrativo, ya que el gobernado al ubicarse dentro de la hipótesis de la ley contributiva no hace sino cumplir con el mandato constitucional del artículo 31, fracción IV, que es la de contribuir al gasto público como lo es el ejemplo expuesto en el presente tema de tesis, el acto administrativo se da cuando interaccionan por un lado el Estado por conducto de sus instituciones en la estructura de la administración pública señalada anteriormente, y en la definición del acto administrativo se señala que crea, reconoce, confirma, modifica o extingue derechos y obligaciones, podemos concluir que el Acto Administrativo es la especie y el Acto Jurídico es el género, y que dentro de esta especie se puede clasificar al Acto Administrativo de diferentes formas, por las situaciones y consecuencias que genera, derivado de lo anterior, es menester tener una sana convivencia y conveniencia entre el sujeto pasivo y activo de esta relación, para lograr de esta manera una eficiente prestación de servicios públicos que el Poder Ejecutivo del Estado tiene a su cargo y satisfacer el interés de la colectividad.

TERCERA. Dentro de esa estructura del Estado se encuentra la Administración Pública, que es la organización que tiende a cumplir las necesidades de los gobernados, establecida en los artículos constitucionales, y que mediante la emisión de diversos actos administrativos de los entes gubernamentales, que como ya sabemos es la manifestación de la voluntad unilateral del Estado tendiente a cubrir el interés social, una de esas funciones dentro de la estructura de la administración del Estado es la necesidad de recaudar y generar el capital necesario con que se deberán satisfacer dichas necesidades colectivas, lo cual hará mediante los ingresos tributarios o los ingresos financieros ya señalados en el cuerpo del presente trabajo de tesis, sin dejar de señalar que todo se encuentra y emana de la Ley Fundamental

del Estado Mexicano y de sus Leyes Secundarias, que de tal manera se conjuga y entrelaza que permite la evolución y desarrollo de la Nación.

El resultado obtenido de lo expuesto, es el conocimiento y ubicación del tema en nuestra materia.

CUARTA. De esta relación entre el Estado y el particular surgen conflictos que deberán dirimirse ante un órgano jurisdiccional, es decir cuando los entes del gobierno vulneran, violan o causan perjuicio a la esfera del gobernado por leyes o actos de autoridad y que son contrarias a la Carta Magna, surge la figura del Juicio de Amparo, que es un medio de control constitucional, al cual se apega el particular demandando el amparo y protección de la Justicia de la Unión, dicho juicio únicamente procede cuando han sido conculcadas las garantías fundamentales de los gobernados, y que cimienta su existencia en los Principios Fundamentales del juicio de Amparo, entre los más importantes y comunes encontramos el de iniciativa o instancia de parte, que quiere decir que solamente procede cuando la parte agraviada lo promueve, es decir, no opera oficiosamente, el de la existencia del agravio personal y directo, nos señala que solamente a quien le para perjuicio el acto de autoridad o ley es quien puede promoverlo, siendo este perjuicio de realización pasada, presente o de realización inminente en un futuro cercano; otro principio es el de la relatividad de la sentencia quiere decir que la justicia de la Unión solamente amparará y protegerá a la persona que lo solicitó; por su parte, la definitividad del acto reclamado es aquella en la que la sentencia es definitiva poniendo fin al juicio y no tienen recurso ordinario alguno por el cual puedan modificarse o reformarse (Amparo Directo), y en materia administrativa procede contra resoluciones que

causen agravio no reparable mediante recurso alguno, juicio o medio de defensa legal (Amparo Indirecto); y el de estricto derecho es aquel en donde el juzgador se limita a resolver la constitucionalidad o no del acto reclamado solamente con los conceptos de violación argüidos por el impetrante de garantías.

QUINTA. Dichos principios se encuentran inmersos en el articulado de la Ley de Amparo y en la Constitución Federal, y son la base de este medio de control constitucional, de tal manera que solamente quien se encuentre en las hipótesis anteriores es quien podrá promoverlo y en el caso concreto ser favorecido con la protección constitucional, por lo que se dice que la sentencia que se dicta en el juicio de amparo pone fin a la actividad jurisdiccional, en la que se puede resolver de tres maneras: concediendo el amparo y protección, negando el amparo y protección; y por último sobreseyendo el juicio de amparo; por lo tanto la sentencia es la culminación del proceso, en la cual el juzgador define los derechos y las obligaciones de las partes contendientes, siendo la verdad legal constitucional, y que tiene un alto principio de obligatoriedad, es decir, que no solamente las autoridades que señaladas como responsables en el juicio de garantías respectivo, sino aquellas que por sus funciones deban intervenir en su cumplimiento están obligadas a que se lleve a cabo, son de orden público porque no sólo interesa a toda la sociedad, sino que es de suma importancia para la vida institucional de México, por lo tanto se encuentran obligadas a su respeto a todas las autoridades del país, ya que toda autoridad y los gobernados deben tener pleno respeto al estado de Derecho y que se restaure el mismo cuando exista violación a las prerrogativas constitucionales por un acto arbitrario del poder público, por lo que su cumplimiento es ineludible, ahora bien, cuando la sentencia de garantías adquiere el carácter de resolución firme o sentencia

ejecutoriada, la autoridad responsable está obligada ineludiblemente a cumplirla, sin objeción alguna, restituyendo así al quejoso en el goce y disfrute de la garantía violada.

SEXTA. Por todo lo anterior, encontramos la interrelación mencionada en el cuerpo del presente trabajo, que es la relación entre el Estado y el administrado que se regula por la materia del Derecho Administrativo, y que el punto de divergencia entre ellos, es decir, la litis que surge en dicha relación creada por el acto de autoridad que transgrede las garantías individuales del particular, el cual tiene el derecho y el medio de defensa ideal que es el Juicio de Amparo, para restituir la prerrogativa constitucional conculcada.

SÉPTIMA. Cuando no se da el cumplimiento de la sentencia de amparo, ya definido en los temas correspondientes, y ésta se prolonga en el tiempo dando lugar al inicio de Incidente de Inejecución de Sentencia, creando una situación de afectación no solamente al gobernado beneficiado con la ejecutoria de garantías, pues solamente a él le restituye su esfera jurídica, sino que la afectación que se produce en la sociedad por ser la sentencia de amparo de interés público, de obligatoriedad para la autoridad y su ineludible cumplimiento por mandato constitucional, es que se traspasa la afectación no solamente al Erario Federal al cual todos los ciudadanos nos encontramos constreñidos a aportar y teniendo el derecho y obligación de cuidar y procurar su debido aprovechamiento, pues en un sentido objetivo, se afecta el numerario del Presupuesto de Egresos al momento en que el cumplimiento de la sentencia de amparo se prolonga en el tiempo, generando desajustes económicos

que se arrastran de un año fiscal a otro como ya fue expuesto, creando además una afectación subjetiva, como se explica a continuación:

OCTAVA. La carga de trabajo generada por una falta de control más preciso en el órgano de gobierno encargado de la recaudación tributaria, lo que conlleva a que se utilice mayor cantidad de horas-hombre de trabajo en dicho órgano, que trae como consecuencia una mala calidad en la función administrativa del Estado y que redundante a su vez en una deficiente recaudación, provocando los mencionados desajustes presupuestales, que si bien es cierto los Adeudos Fiscales Anteriores (ADEFAS) se encuentran en el presupuesto no programable, también es cierto que la falta de un sistema de control eficaz produce el retardo del cumplimiento de la sentencia de amparo y el crecimiento de los ADEFAS.

NOVENA. En cuanto a la actividad realizada por los órganos jurisdiccionales para conminar a la autoridad responsable al cumplimiento de la sentencia de garantías, redundante de igual forma en la utilización de mayor tiempo del personal administrativo para la realización de estos incidentes, que no obstante que el legislador los creó para el debido cumplimiento de la sentencia de amparo, es de pensarse que su creación fue para cubrir situaciones extremas como puede ser la imposibilidad física o material real para dicho cumplimiento y no por desconocimiento de los amparos promovidos por falta de un sistema de control adecuado por la propia autoridad responsable, y ese tiempo utilizado por el personal administrativo del órgano jurisdiccional bien debería ser ocupado en la resolución y tramitación de asuntos de mayor trascendencia y así obtener mayor calidad y rapidez en la impartición de justicia solicitada por el impetrante de garantías.

DÉCIMA. El resultado de lo anterior es el que de la recaudación obtenida, en determinado tiempo en el ejercicio del presupuesto de egresos se tenga que incrementar la cantidad otorgada para cumplir con los mencionados ADEFAS, provocando una variación o modificación en el presupuesto, obligándose a destinar menor presupuesto a diversos programas tendientes a la satisfacción del interés público; finalmente hago mención en cuanto a la actividad legislativa del Estado, que sin ser tema primario de la presente tesis, lo cierto es que la modificación, creación o supresión de un precepto tributario deberá hacerse con mayor detenimiento, pues un error en la realización del mismo puede ocasionar litigios que a la postre terminan en una afectación al Erario Federal.

DÉCIMA PRIMERA. Ahora bien, la propuesta presentada se refiere en especial a una reforma con visos tributarios, y que en nada afectaría a las demás materias del Derecho, propuesta que se realiza después de una reflexión en el ámbito laboral en el que me desarrollo como lo es un Órgano Jurisdiccional en Materia Administrativa.

FUENTES CONSULTADAS

ACOSTA ROMERO Miguel. Derecho Administrativo Especial, Editorial Porrúa S.A., México 2001

AGOSTA ROMERO, Miguel. Teoría General del Derecho Administrativo, ed. 15, Porrúa, México, 2000

ALONSO, Martín. “administración”. Enciclopedia del idioma, “diccionario histórico y moderno de la lengua española (siglos XII al XX, etimológico, tecnológico, regional e hispanoamericano”, tomo I Aguilar, México, 1993.

BURGOA ORIHUELA Ignacio, El Juicio de Amparo, Editorial Porrúa, S.A., ed 37. México 2000.

BURGOA ORIHUELA Ignacio, Las Garantías Individuales, Editorial Porrúa, S.A., México 2002.

CHÁVEZ Castillo Raúl, Juicio de Amparo, Editorial Oxford, 2ª. Ed. México 2001.

FERNÁNDEZ Ruiz, Jorge. Derecho administrativo, (Servicios Públicos), Porrúa México, 1995,

FRAGA Gabino, Derecho Administrativo, Editorial Porrúa, S.A., México D.F., 2000, 40ª. Edición.

GÓNGORA PIMENTEL Genaro, Introducción al Estudio del Juicio de Amparo, Editorial Porrúa, S.A., México 1989.

GONZÁLEZ COSÍO Arturo, El Juicio de Amparo, editorial Porrúa, S.A., 6ª. Edición, México 2001.

MARTÍNEZ Morales Rafael I., Derecho Administrativo 1er. y 2º. Cursos, Editorial Oxford, Cuarta edición, México 2001.

MARTÍNEZ Morales Rafael I., Derecho Administrativo 3er. y 4º. Cursos, Editorial Oxford, 3ª. edición, México 1999.

NORIEGA Alfonso. Lecciones de Amparo. 3ª. Edición. Ed. Porrúa. México 1991.

OVALLE Favela José. Derecho Procesal Civil. 2ª. Edición, Ed. Harla, México 1987.

PADILLA José R., Sinopsis de Amparo, Cárdenas, Editor y Distribuidor, México, Segunda Edición 1978.

PÉREZ DAYÁN Alberto, Ley de Amparo, Reglamentaria de los artículos 103 y 107 Constitucionales y su Jurisprudencia, Editorial Porrúa, S.A., México 2000. Duodécima Edición.

SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN, Manual del Juicio de Amparo, Editorial Themis, Segunda Edición, Décimo Séptima impresión, México, 2002.

SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN. Manual para lograr el Eficaz Cumplimiento de las Sentencias de Amparo, Unidad de Gestión y Dictamen de Cumplimiento de Sentencias, México 1999.

SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN, Prontuario en Materia de Cumplimiento de Sentencias de Amparo, Unidad de Gestión y Dictamen de Cumplimiento de Sentencias, México 2000.

DICCIONARIOS

INSTITUTO DE INVESTIGACIONES JURÍDICAS, Diccionario Jurídico Mexicano, 15ª. Edición, Editorial Porrúa, UNAM, México 2000.

LEGISLACIÓN

CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS.

CÓDIGO FEDERAL DE PROCEDIMIENTOS CIVILES.

LEY DE AMPARO.

LEY DE AMPARO COMENTADA.

LEY DEL IMPUESTO SOBRE LA RENTA.

LEY ORGÁNICA DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA FEDERAL.

ACUERDO GENERAL NÚMERO 5/2001, DEL VEINTIUNO DE JUNIO DE DOS MIL UNO, DEL TRIBUNAL PLENO DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN.