

UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA
DE MÉXICO

FACULTAD DE DERECHO

SEMINARIO DE DERECHO CONSTITUCIONAL Y DE AMPARO

“ANÁLISIS DOGMÁTICO DEL AMPARO PARA
EFECTOS CON LIBERTAD DE
JURISDICCIÓN EN CONTRA DE LAS
SENTENCIAS DEFINITIVAS EMITIDAS POR
EL TRIBUNAL FEDERAL DE JUSTICIA
FISCAL Y ADMINISTRATIVA”

TESIS

QUE PARA OBTENER EL TÍTULO DE:
LICENCIADO EN DERECHO

PRESENTA

MIGUEL RUÁN DÍAZ

ASESOR: DOCTOR ALEJANDRO MARTÍNEZ ROCHA



Universidad Nacional
Autónoma de México



UNAM – Dirección General de Bibliotecas
Tesis Digitales
Restricciones de uso

DERECHOS RESERVADOS ©
PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

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

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

CIUDAD UNIVERSITARIA, A 17 DE JUNIO DE 2009

AGRADECIMIENTOS

A la Universidad Nacional Autónoma de México.
Máxima Casa de Estudios de Iberoamérica.

A mi país,
Tierra de esperanzas y cuna de hombres trabajadores.

A todas aquellas personas que han compartido conmigo parte de su vida,
y que consecuentemente han forjado parte de lo que soy.

DEDICATORIAS

A mis padres,
Quienes con su esfuerzo y sacrificio diario,
me han enseñado que no existen obstáculos que no puedan ser vencidos.

A mi hijo Leonardo,
Quien con una sola sonrisa es capaz de detener
el mundo para mostrarme lo bella que es la vida.

A Carlos y Gaby,
Mis hermanos, por su apoyo y ejemplo.

A Julieta,
Compañera de vida que ilumina mi camino día
con día con su amor.

Al Doctor Alejandro Martínez Rocha,
Distinguido Maestro de la Facultad de Derecho, constructor de sueños
e impulsor de vida, a quien agradezco infinitamente su apoyo.

A la Magistrada María de Jesús Herrera Martínez,
Por darme la oportunidad de pertenecer a una institución recta y ejemplar, como lo
es el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa.

A la Doctora María de Lourdes Pérez Ocampo,
Quien con su empeño y dedicación en cada una de las cátedras impartidas en la
Facultad de Derecho, me mostró cuán valiosa es la justicia administrativa.

Al Licenciado Adolfo Ramírez Juárez,
Entrañable amigo y maestro quien permanentemente me enseña que la confianza
en uno mismo, es el elemento trascendental para alcanzar el éxito.

A Lidia, Vere, Juan Carlos, Roberto,
Cuyo apoyo y fraternidad son muestra de la amistad que
me brindan, la cual es recíproca e incondicional.

A Juan, Beto, Poncho, Armando, Mario y Pinky,
Hermanos de vida, con quienes seguiré compartiendo triunfos
y enfrentando adversidades.

“Nadie es una isla, completo en sí mismo; cada hombre es un pedazo del continente, una parte de la tierra; si el mar se lleva una porción de tierra, toda Europa queda disminuida, como si fuera un promontorio, o la casa de uno de tus amigos, o la tuya propia; la muerte de cualquier hombre me disminuye, porque estoy ligado a la humanidad; y por consiguiente, nunca hagas preguntar por quién doblan las campanas; doblan por ti.”

John Donne

ÍNDICE

INTRODUCCIÓN	I
--------------------	---

CAPÍTULO 1 ANTECEDENTES

1.1.- JUICIO DE AMPARO.....	2
1.1.1.- SUPREMO PODER CONSERVADOR.....	2
1.1.2.- CONSTITUCIÓN YUCATECA DE 1841	3
1.1.3.- LAS BASES ORGÁNICAS DE 1843.....	4
1.1.4.- ACTA DE REFORMAS DE 1847	6
1.1.5.- CONSTITUCIÓN DE 1857.....	6
1.1.6.- LEYES DE AMPARO DE 1861, 1869 y 1882	10
1.1.7.- CÓDIGOS DE PROCEDIMIENTOS FEDERALES DE 1897 Y 1908	12
1.1.8.- DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS DE 1917, HASTA NUESTROS DÍAS	13
1.2.- JUICIO DE NULIDAD.....	16
1.2.1.- LEY PARA EL ARREGLO DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO	16
1.2.2.- LEY SOBRE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO DE MAXIMILIANO.....	17
1.2.3.- LEY PARA LA CALIFICACIÓN DE LAS INFRACCIONES FISCALES Y LA APLICACIÓN DE LAS PENAS CORRESPONDIENTES Y LEY DE LA TESORERÍA DE LA FEDERACIÓN.....	18
1.2.4.- LEY DE JUSTICIA FISCAL DE 1936.....	18
1.2.5.- CÓDIGO FISCAL DE LA FEDERACIÓN DE 1938.....	21
1.2.6.- LEY ORGÁNICA DEL TRIBUNAL FISCAL DE LA FEDERACIÓN DE 1967.....	24
1.2.7.- LEY ORGÁNICA DEL TRIBUNAL FISCAL DE LA FEDERACIÓN DE 1978.....	25
1.2.8.- CÓDIGO FISCAL DE LA FEDERACIÓN DE 1981	26
1.2.9.- LEY ORGÁNICA DEL TRIBUNAL FISCAL DE LA FEDERACIÓN DE 1996.....	28
1.2.10.- REFORMAS PUBLICADAS EN EL DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACIÓN EN EL AÑO 2000	29
1.2.11.- LEY FEDERAL DE PROCEDIMIENTO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO.....	30
1.2.12.- LEY ORGÁNICA DEL TRIBUNAL FEDERAL DE JUSTICIA FISCAL Y ADMINISTRATIVA DE 2007	32

CAPÍTULO 2

JUICIO DE NULIDAD

2.1.- COMPETENCIA.....	37
2.2.- PARTES.....	38
2.2.1.- REPRESENTACIÓN DE LAS PARTES	40
2.3.- DEMANDA	41
2.4.- CONTESTACIÓN DE LA DEMANDA	43
2.5.- AMPLIACIÓN DE LA DEMANDA Y LA CONTESTACIÓN A LA MISMA.....	45
2.6.- PRUEBAS.....	46
2.7.- INCIDENTES	48
2.8.- MEDIDAS CAUTELARES.....	52
2.9.- SUSPENSIÓN	54
2.10.- CIERRE DE INSTRUCCIÓN.....	57
2.11.- FACULTAD DE ATRACCIÓN.....	57
2.12.- SENTENCIAS DEFINITIVAS.....	58
2.12.1.- CUMPLIMIENTO DE LAS SENTENCIAS.....	60
2.12.2.- ATRIBUCIONES OFICIOSAS DEL TRIBUNAL EN EL CUMPLIMIENTO DE LAS SENTENCIAS.....	62
2.12.3.- QUEJA.....	63
2.13.- RECURSO DE RECLAMACIÓN.....	65
2.14.- RECURSO DE REVISIÓN.....	66
2.15.- JUICIO DE AMPARO.....	68
2.16.- JURISPRUDENCIA.....	68

CAPÍTULO 3

JUICIO DE AMPARO

3.1.- DEFINICIÓN	71
3.2.- TIPOS DE AMPARO.....	72
3.3.- PRINCIPIOS FUNDAMENTALES	73
3.4.- PROCEDENCIA.....	76
3.4.1 CAUSALES DE IMPROCEDENCIA.....	77
3.4.2 CAUSALES DE SOBRESEIMIENTO	80
3.5.- PARTES.....	81
3.6.- OPORTUNIDAD.....	81

3.7.- NOTIFICACIONES.....	82
3.7.1.- AUTORIZADOS.....	84
3.8.- DEMANDA (EN AMPARO DIRECTO).....	85
3.8.1.- SUBSTANCIACIÓN (EN AMPARO DIRECTO).....	86
3.8.1.1.- DE LA INTERPOSICIÓN ANTE LA AUTORIDAD RESPONSABLE	86
3.8.1.2.-DE LA RECEPCIÓN Y RESOLUCIÓN EN TRIBUNALES COLEGIADOS	88
3.9.- INCIDENTES	90
3.10.- RECURSOS.....	91
3.11.- SENTENCIA	94
3.11.1 PRINCIPIOS DE LAS SENTENCIAS	95
3.11.2 CLASIFICACIÓN DE LAS SENTENCIAS.....	96
3.11.3 CUMPLIMIENTO	98
3.11.3.1 MEDIOS PROCESALES EN CONTRA DEL INCUMPLIMIENTO DE LA SENTENCIA.....	98
3.12.- JURISPRUDENCIA.....	104

CAPÍTULO 4

PLANTEAMIENTO DEL PROBLEMA

4.1.- ESTADÍSTICAS	108
4.1.1.- TRIBUNAL FEDERAL DE JUSTICIA FISCAL Y ADMINISTRATIVA	109
4.1.1.1.-SALA SUPERIOR	109
4.1.1.2.-SALAS REGIONALES	112
4.1.2 TRIBUNALES COLEGIADOS DE CIRCUITO	115
4.2.- INTERPRETACIÓN NUMÉRICA	118
4.3.- EL USO DEL AMPARO	119
4.4.- EL DILEMA DEL AMPARO PARA EFECTOS CON LIBERTAD DE JURISDICCIÓN.....	122
 CONCLUSIONES.....	 139
 BIBLIOGRAFÍA	 145

INTRODUCCIÓN

En el presente trabajo se pretende estudiar la forma en que los Tribunales Colegiados de Circuito resuelven respecto de los amparos directos que se interponen en contra de las resoluciones que emite el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa con las que pone fin a una controversia en el juicio de nulidad, particularmente cuando aquéllos conceden el Amparo y Protección de la Justicia de la Unión para determinados efectos, devolviendo el asunto al *A quo* para que éste cumplimente la ejecutoria con libertad de jurisdicción.

En general, es menester recordar que la finalidad de esta tesis, es analizar esta clase de amparo directo, para estar en posibilidad de advertir sus inconsistencias, si es que las hubiere. El juicio de amparo surge de la imperiosa necesidad de procurar en la sociedad mexicana, un ambiente adecuado para el desarrollo de ésta, por lo que es obligación del propio Estado de nuestro país, propiciar la constante evolución de esta figura jurídica para su correcto funcionamiento, atendiendo a los cambios y transformaciones que día a día sufre nuestra sociedad.

A lo largo de este trabajo, se alude tanto al desarrollo histórico jurídico del juicio de nulidad como del juicio de amparo, figuras trascendentales e ineludibles para el resguardo del estado de derecho en la materia contencioso administrativa de nuestro país.

Cada uno de estos juicios cuentan con su propia normatividad, la cual es independiente entre una y otra, circunstancia que ocurre en este mismo sentido respecto de las instituciones que los tramitan, es decir, el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa y los Tribunales Colegiados de Circuito del Poder Judicial de la Federación (en el entendido de que únicamente se analizará el amparo directo en contra de fallos definitivos dictados por aquél Órgano Jurisdiccional).

No obstante la notable distinción entre estos dos medios de defensa, es preciso establecer que el sistema jurisdiccional mexicano debe entenderse como una unidad que constituye a un ente encargado de la impartición de la justicia, en donde estos dos juicios se encuentran estrechamente vinculados, particularmente en asuntos contenciosos administrativos federales, por lo que resulta insoslayable la necesidad de estudiar ambos procesos de manera conjunta, ya que sólo así se podrán encontrar mecanismos que propicien el mejoramiento en la aplicación de ambos.

El juicio de amparo ha sido una constante en cuanto al respeto de las garantías individuales en nuestro país se refiere. La institución por sí misma es digna de admiración. Independientemente de lo anterior, no es posible pensar en este medio de control constitucional como una figura indoblegable e imperfectible, ya que ello sólo la conduciría a un estancamiento cuya brecha se haría cada vez más grande en relación a las necesidades de justicia de nuestra Nación.

Es por ello, que el tópico a estudiar resulta de notoria trascendencia para el beneficio de la colectividad mexicana, ya que la constante revisión de una institución tan socorrida en nuestro derecho, fomenta su progreso para encontrarse siempre preparada para responder a las necesidades por las que se acude a ella.

En virtud de lo anterior, se estimó conducente establecer de manera clara y sucinta a lo largo del primer capítulo, un estudio relativo a los antecedentes histórico-jurídicos de los dos juicios que nos ocupan, esto es, el juicio de nulidad y el de amparo.

En efecto, dentro de la primera sección del capítulo de antecedentes, se analizan los albores del juicio de garantías, medio de control de la constitucionalidad que se ha erigido como un estandarte de justicia en nuestro sistema jurisdiccional en beneficio de sus gobernados. En dicho apartado podremos contemplar cómo fue que este juicio fue evolucionando hasta lo que conocemos hoy en día.

Para fines prácticos, se optó por comenzar con el Supremo Poder Conservador, institución que operó de 1837 a 1841 en México, independientemente de que algunos juristas planteen los orígenes del juicio de amparo, incluso desde los amparamientos castellanos o los procesos forales aragoneses.

Se prosigue con el análisis de la Constitución Yucateca de 1841, las Bases Orgánicas de 1843, el Acta de Reformas de 1847, la misma Constitución de 1857, las Leyes de Amparo de 1861, 1869 y 1882, los Códigos de Procedimientos Federales de 1897 y 1908, para concluir con la Carta Magna de 1917, hasta nuestros días.

Por su parte, y en este mismo sentido, se aborda el juicio de nulidad, instrumento indispensable e ineludible en la impartición de la justicia administrativa en México, cuyo estudio se remonta a la Ley para el Arreglo de lo Contencioso Administrativo de 1853, mejor conocida como la Ley Lares, en honor a su impulsor Don Teodosio Lares, hasta las últimas reformas de la Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, antes Tribunal Fiscal de la Federación creado en 1936 bajo la administración del General Lázaro Cárdenas.

Luego de ello, y en aras de dejar perfectamente esclarecido el panorama para entrar al fondo del asunto que nos ocupa, se vierte en dos capítulos la parte adjetiva del juicio de nulidad y la del amparo, respectivamente, debiendo hacerse la precisión respecto de éste último, que el mismo se encuentra notoriamente inclinado al estudio de su acepción de amparo uniinstancial o directo.

Lo anterior, en virtud de que el presente trabajo está enfocado al estudio del amparo directo en contra de fallos del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa que ponen fin al juicio de nulidad, aunado a que intentar abarcar la totalidad de este distinguido medio de control de la constitucionalidad, esto es, incluyendo al amparo indirecto, se estima que no coincide con el fin de este

análisis, por lo que sólo se desviaría al lector de la intención primigenia del mismo.

Al respecto se incluyen posturas contemporáneas y actuales inherentes a la interpretación constante y necesaria de la norma relativa a estos dos juicios, plasmándose diversos criterios emitidos tanto por el Poder Judicial de la Federación como por el propio Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, los cuales ofrecen al lector un panorama amplio de lo que en la práctica acaece en la impartición del derecho administrativo dentro del enfoque que se pretende abordar, en el entendido de que en nuestro país la jurisprudencia ha tomado un papel trascendental al posicionarse inclusive en algunas ocasiones por encima de lo que parecería un precepto legal claro y preciso.

Por último, en el cuarto capítulo se abarca lo referente al estudio mismo de la concesión del amparo con libertad de jurisdicción en contra de las resoluciones que finalizan los juicios de nulidad emitidos por el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa. Ya con el perímetro bien delimitado, se lleva a cabo el citado análisis con el que culmina esta tesis.

Es ineludible señalar que se ha tenido especial cuidado en encontrar los fundamentos o respaldos adecuados a las posturas y opiniones de este trabajo, sobre todo las plasmadas en su último capítulo, encontrando grandes convergencias con diversos escritores que han establecido planteamientos sobre el mismo tópico.

CAPÍTULO 1

ANTECEDENTES

1. ANTECEDENTES

1.1 JUICIO DE AMPARO

1.1.1 SUPREMO PODER CONSERVADOR

La primera manifestación formal y plena de un procedimiento tendiente a constituir un medio de control constitucional en México, fue el Supremo Poder Conservador, cuya facultad primordial era la de poder anular un acto de autoridad emitido por cualquiera de los tres poderes de gobierno que fuera contrario a la Constitución.

Las facultades de este órgano de control constitucional no podían ser realizadas de oficio, sino que era precisa la instancia de alguno de los otros poderes de la Nación. Asimismo, no existían procedimientos a través de los cuales se le pudiera exigir a alguno de los miembros integrantes de dicho Poder Supremo, responsabilidad alguna.

En virtud de lo anterior, se aprecia que el Supremo Poder Conservador tenía facultades superiores a las de los tres poderes tradicionales, lo cual permitía un control estricto de la obediencia de la Carta Magna, aunque por otro lado, no existían instrumentos capaces de constreñir a los miembros de este órgano.

Su operatividad sólo duró de 1837 a 1841, derivado del triunfo el Plan de Tacubaya encabezado por el general Antonio López de Santa Anna.

En este momento histórico, el Poder Judicial se estructuraba por la Corte Suprema de Justicia, integrada por once ministros y un fiscal, por los tribunales superiores de los departamentos, los de Hacienda y los juzgados de primera

instancia; siendo suprimidos los Tribunales Colegiados de Circuito y los Juzgados de Distrito.¹

1.1.2 CONSTITUCIÓN YUCATECA DE 1841

El estado de Yucatán se erigió por ese año y ya hace tiempo atrás como el mayor productor de henequén del mundo, generando ganancias económicas exorbitantes para la época, lo cual le daba cierta autonomía económica con respecto a la capital de nuestro país, ya que incluso fue mucho más sencilla la comunicación con La Habana o Nueva Orleans.

Aunado a lo anterior, la llegada de otro gobierno centralista a nuestro país provocó sendos reclamos entre la población de la península, ya que de por sí, la Ciudad de México únicamente se percataba de la existencia de Yucatán cuando se le cobraban impuestos.

Por estos motivos, entre otros, se inició un movimiento armado el 29 de marzo de 1839, encabezado por el Coronel Santiago Imán, que produjo la independencia del estado, dando como resultado la insoslayable necesidad de redactar una Constitución para el mismo.

El proyecto de dicha Ley Magna le fue atribuido esencialmente a Manuel Crescencio García Rejón, quien a pesar de no haber sido jurista, poseía una singular visión avanzada y progresista, incluyendo en sus ideas la consagración de la libertad religiosa, un Poder Ejecutivo colegiado de tres miembros llamados cónsules que gobernarían por un periodo de dos años cada uno siendo auxiliado por los otros dos (muy similar al gobierno de la época de la República en Roma), un Poder Legislativo bicameral, electo mediante sufragio universal, y la figura jurídica que mayor trascendencia ha tenido en nuestro sistema jurídico: el juicio de amparo.

¹ SOBERANES FERNÁNDEZ, José Luis, *Sobre el origen de la Suprema Corte de Justicia de la Nación*, México, Universidad Nacional Autónoma de México, Instituto de Investigaciones Jurídicas, Serie C: Estudios Históricos, Número 24, Porrúa, 1987, p. 59.

Basado en las ideas de Tocqueville y del juez estadounidense Marshall, concebía que el sistema jurídico de Yucatán debía estar supeditado a la Constitución, la cual era la máxima expresión de la voluntad del pueblo.

El amparo incentivado por Rejón, se encontraba dirigido a combatir los actos legislativos y ejecutivos estimados inconstitucionales, los cuales serían dirimidos en la Corte Suprema de Yucatán, así como de cualquier otra autoridad con la sola excepción de los emanados por el poder judicial, siempre y cuando violaran garantías individuales, éstos últimos serían resueltos por un juez de primera instancia. Asimismo, los efectos de las sentencias derivadas de dichos juicios de garantías, únicamente afectarían al gobernado que los promoviera, sin alterar la constitucionalidad del acto de manera general.

Sin embargo, en un debate constituyente que se prolongó hasta el 31 de marzo de 1941, liderado por Andrés Ibarra de León, el cual modificó varias partes del proyecto de Rejón, se resolvió que el Poder Ejecutivo sería unipersonal, se reafirmó el derecho de libertad religiosa, así como diversas cuestiones respecto al amparo.²

1.1.3 LAS BASES ORGÁNICAS DE 1843

Ya dentro del ámbito nacional, con Santa Anna a la cabeza del país, comenzaron a discutirse diversos proyectos en el constituyente, para lo que sería plasmado en las Bases de la Organización Política de la República Mexicana el 12 de junio de 1843.

² Los artículos 7º y 8º de la Constitución de Yucatán, contemplaban la protección de las garantías individuales ante los tribunales. El artículo 62, fracción I, de dicha Carta Magna, estableció la protección del juicio de amparo en contra de los actos emanados por el Poder Ejecutivo y Legislativo, haciendo una distinción para tres supuestos: a) Amparo por violación de las garantías individuales cometida por autoridad no judicial, en cuyo caso sustanciaría el litigio un juez de primera instancia. b) Amparo por violación de las garantías individuales cometidos por un juez de primera instancia, para lo cual conocerá el juicio su superior jerárquico. c) Amparo contra los actos del gobernador por violación a la Constitución, dejando al margen los actos violatorios de leyes secundarias, para el cual será competente la Corte Suprema de Justicia del estado, si bien las resoluciones dictadas solamente tendrán efectos particulares. d) Amparo contra actos inconstitucionales del Poder Legislativo, igualmente con competencia de la Corte Suprema y efectos particulares en las sentencias estimatorias. *Cfr. SOBERANES FERNÁNDEZ, José Luis, Apuntes para la historia del juicio de amparo, México, Porrúa, 2002, p. 233.*

Para esta empresa legislativa, se encuentran notoriamente marcadas dos posturas, la primera era la llamada de la mayoría, de corte sutilmente conservador, mientras que la minoría se pronunciaba de manera franca y abierta a favor del liberalismo.

Entre los miembros de este constituyente, se encuentra el diputado José Fernando Ramírez, quien en su “voto particular” propugnaba por la inserción de un reclamo constitucional atribuyendo su conocimiento a la Suprema Corte de Justicia.

Asimismo, el diputado Mariano Otero tuvo un papel fundamental durante estos trabajos legislativos, defendiendo la postura tendiente a la inclusión expresa en la Carta Magna, de las garantías individuales de propiedad, libertad personal, seguridad e igualdad, tuteladas bajo un sistema representativo, federal, popular y republicano, con un mecanismo procesal de resguardo contenido en el artículo 81 del proyecto de Constitución, en contra de todo acto inconstitucional emanado de los Poderes Ejecutivo y Legislativo.

Pese al gran empuje de muchos congresistas con ideas liberales recién cosechadas en Europa y los Estados Unidos de América, la tendencia de las Bases Orgánicas fue marcadamente conservadora, propugnando por un sistema de gobierno centralista.

En esta Ley de Leyes se incluyó todo un catálogo de garantías individuales, aunque de manera premeditada se omitió incluir un medio procesal con el que cual se pudieran defender en caso de ser mancilladas; se eliminó la figura del Supremo Poder Conservador; en general, el Poder Judicial quedó limitado únicamente a resolver cuestiones de legalidad; se le concedió al Congreso de la Nación la facultad de reprobación de decretos emitidos por las entonces Asambleas Departamentales.

1.1.4 ACTA DE REFORMAS DE 1847

Luego de numerosas revueltas y brotes de subversión respaldados por liberales inconformes con las Bases Orgánicas de Santa Anna, éste se vio constreñido a propiciar los trabajos legislativos que darían lugar al Acta de Reformas de 1847.

En razón de lo anterior, fue Mariano Otero, con su “voto particular”, quien marcó la pauta con mayor rigidez que anteriormente, para darle a estos trabajos un claro enfoque liberal, declarando derechos mediante una ley constitucional posterior, modificando los sistemas de elección del Presidente de la República y de los magistrados de la Suprema Corte de Justicia, la ampliación del Senado, la supresión de la vicepresidencia y por supuesto, la creación de un medio de control constitucional a nivel federal denominado juicio de amparo.

Este jurista señalaba que era urgente la inclusión de las garantías individuales como parte dogmática de la Constitución, pero que con la misma intensidad era necesaria la inserción de medios procesales que las garantizaran, mismos que debían ser tramitados ante el Poder Judicial, retomando gran parte de sus ideas, de la influencia jurídico-estadounidense de la época.

No obstante que esta Acta de Reformas fue aprobada por el Congreso Extraordinario Constituyente el 18 de mayo de 1847, la misma no logró fraguarse como norma concreta y vigente, quedando solamente en un mero antecedente de lo que inevitablemente tenía que plasmarse en la Ley de leyes si se quería concretar un Estado progresista y maduro.

1.1.5 CONSTITUCIÓN DE 1857

Para Alberto del Castillo del Valle, la Constitución Federal del 5 de febrero de 1857, misma que entró en vigor el 16 de septiembre de ese mismo, es la obra más grande que algún Congreso Constituyente mexicano haya

tenido, debido principalmente a la calidad de su integrantes, siendo el resultado de la Revolución de Ayutla con la que se derrocó a Antonio López de Santa Anna.³

En efecto, ya con el fuerte antecedente del Acta de Reformas de 1847, en donde nadie puede eludir que Mariano Otero plasmó las bases del juicio de amparo a nivel federal, aunado a la inestabilidad social y política de México de esos años, produjo que la creación de una Constitución que contemplara un sistema de protección sólido de las garantías individuales de los mexicanos fuera insoslayable.

Las Bases para la Administración de la República hasta la Promulgación de la Constitución del 22 de abril de 1853, le confieren un poder casi absoluto a Santa Anna, quien por esos momentos ya se hacía nombrar *alteza serenísima*, desactivando las facultades del Poder Legislativo y de los mismos gobernadores, por un año primeramente, y luego de manera indefinida.

Ya en 1855, cuando Santa Anna pretendía cuestionar a un Consejo para que lo auxiliara en sus decisiones si era pertinente convocar a un Congreso Constituyente para elaborar un texto constitucional, el Plan de Ayutla estaba casi listo para venir a darle un giro radical a la tendencia política de este país.

Con la llegada de los llamados liberales “puros” al poder, tales como Guillermo Prieto, Melchor Ocampo, Ponciano Arriaga, Miguel Lerdo de Tejada, Ignacio Comonfort y por supuesto, Benito Juárez, se enarbolaron una serie de iniciativas de ley que dieron lugar a la época denominada “Reforma”.⁴

³ CASTILLO DEL VALLE, Alberto del, *Garantías del Gobernado*, 2º edición, México, Ediciones Jurídicas Alma, S.A. de C.V., 2005, p. 86.

⁴ Entre las distintas leyes que se promulgaron durante esta etapa de nuestro país, resaltan: 1) Ley de Nacionalización de Bienes Eclesiásticos (julio 12 de 1859); 2) Ley de Matrimonio Civil (julio 28 de 1859); 3) Ley Orgánica del Registro Civil (julio 28 de 1859); 4) Decreto del Gobierno. Declara que cesa toda intervención del clero en las ceremonias y camposantos (julio 31 de 1859); 5) Decreto del Gobierno. Declara qué días deben tenerse como festivos y prohíbe la asistencia oficial a las funciones de la Iglesia (agosto 11 de 1859); 6) Ley sobre Libertad de Cultos (diciembre 4 de 1860); 7) Decreto del Gobierno. Quedan secularizados los hospitales y establecimientos de beneficencia (febrero 2 de 1861); y Decreto del Gobierno. Se extinguen en toda la República las comunidades religiosas (febrero 26 de 1863). *Ibid.*, p. 87.

El Congreso Constituyente convocado por Juan Álvarez en 1856, dio lugar a una serie de debates y argumentos asiduos sobre las garantías individuales que podrían ser incluidas en la Carta Magna, así como del medio de protección de las mismas, dejando como proyecto una regulación del mismo bastante amplia, recogiendo la herencia del proyecto de la minoría de 1842 y del Acta de Reformas.⁵

Se deja la resolución de los juicios de garantías a los órganos jurisdiccionales y no a los políticos (como el Supremo Poder Conservador); se reafirma la “Fórmula Otero”; se establece el principio de petición de instancia de parte agraviada; se establece una clara línea entre los tres supuestos específicos de amparo, el que iba en contra de leyes o actos de cualquier autoridad que atentaran contra las garantías individuales de los gobernados, el que iba en contra de leyes o actos de autoridad de la Federación que violaran la esfera competencial de los estados o viceversa, y el que iba en contra de leyes o actos de la autoridad de éstos que invadieran la autoridad federal;⁶ asimismo, la regulación procedimental del juicio de garantías se encomendaría a una ley reglamentaria.

En consecuencia, el juicio de amparo en la Constitución de 1857 siguió los siguientes lineamientos, según el doctor José Luis Soberanes Fernández:⁷

“1) La autoridad competente: serán siempre los tribunales de la Federación, con exclusión de cualquier otro de nivel estatal. De este modo, se consigue una descentralización loable, puesto que no se atribuye exclusivamente a la Suprema Junta el conocimiento de estas causas. Dado que se trata de

⁵ **TENA RAMÍREZ**, Felipe, *Leyes Fundamentales de México. 1808-1995*, 19ª edición actualizada, México, Porrúa, 1995, pp. 595-606

⁶ Artículo 101.- Todos los juicios de que habla el artículo anterior, se seguirán a petición de la parte agraviada y se decidirán por medio de una sentencia y de procedimientos y formas del orden jurídico determinados por una ley orgánica. La sentencia será siempre tal que no se ocupe sino de individuos particulares y se limita a protegerlos y ampararlos en el caso especial, sobre que versa el proceso, sin hacer ninguna declaración general respecto de la ley o del acto que la motivare. Artículo 102.- En todos los casos de que hablan los dos artículos anteriores se procederá con la garantía de un jurado compuesto de vecinos del distrito a que corresponde la parte actora. Este jurado se formará y calificará el hecho de la manera que disponga la ley orgánica. *Ibid.*, pp. 623-624.

⁷ **SOBERANES FERNÁNDEZ**, José Luis, *Apuntes para la historia...*, p. 233.

infracciones de preceptos federales, es lógica la consecuencia que proponen los constituyentes.

2) Los actos impugnables: se agrupan en tres categorías. Los primeros aluden a la defensa de los derechos y libertades esenciales contemplados en el articulado constitucional. Los segundos, a la tutela del reparto competencial entre la Federación y los estados. Podemos hablar en suma de un amparo para la defensa de los derechos de los particulares, y otro orientado a la tutela de las competencias de los poderes públicos. En todo caso, el texto constitucional no se pronuncia abiertamente por excluir los actos judiciales, con toda la polémica que ello comportara en el futuro. Habla de las leyes o actos “de cualquier autoridad que violen las garantías individuales”. Tanto los poderes legislativos y ejecutivos, ya estatales, ya federales, como el Poder Judicial conforman el elenco de las autoridades cuyas actuaciones pueden resultar atacadas por la vía del amparo.

3) La legitimación activa: corresponde a cualquier ciudadano. No puede iniciarse de oficio ni a instancia de autoridades, sino solamente por medio de petición de parte. Su resolución sigue la forma de un juicio, con lo que no se puede considerar como un mero recurso, sino una acción que genera un auténtico procedimiento especial de tipo constitucional.

4) Efectos: el juicio de amparo concluye mediante sentencia, la cual, siguiendo aquí la doctrina general creada por Mariano Otero, solamente produce efectos particulares, relativos, interpartes, de modo que no habrá nunca un pronunciamiento general acerca de la ley o del acto en su conjunto. Esto significa que la estimación del amparo no provoca la nulidad de la ley, sino su simple inaplicación al caso concreto que hubiera motivado el proceso.”

Es importante resaltar que para estos tiempos, el Poder Judicial de la Federación había reincorporado ya en su estructura, a los Tribunales Colegiados de Circuito y a los Juzgados de Distrito. La Suprema Corte de Justicia estaría compuesta por once Ministros Propietarios, cuatro Supernumerarios, un Fiscal y un Procurador General; todos designados por un periodo de seis años y electos de manera indirecta.⁸

1.1.6 LEYES DE AMPARO DE 1861, 1869 y 1882

Una vez promulgada la Constitución de 1857, en específico el contenido de sus artículos 101 y 102, se vislumbró la necesidad imperiosa y urgente de llevar a cabo los trabajos legislativos que dieran cabida a la primera Ley de Amparo.

La denominada Ley Orgánica reglamentaria de los artículos 101 y 102 de la Constitución, publicada el 30 de noviembre de 1861, siendo Presidente el licenciado Don Benito Juárez García, estaba constituida por 34 preceptos legales, distribuidos en cuatro secciones.⁹

Dentro de esta Ley Reglamentaria, se insertaron diversos preceptos que poseían relativa innovación jurídica, tales como los contenidos en los artículos 31 a 34, mismos que versaban sobre el principio de relatividad de la ejecución de las sentencias de amparo, que éstas debían ser publicadas en los periódicos, que los jueces que resolvieran los juicios de garantías debían observar el texto constitucional federal, las leyes que de él emanaran y los tratados internacionales, por encima incluso de las constituciones de las entidades federativas, y que los notoriamente pobres podían promover en papel común.

⁸ SOBERANES FERNÁNDEZ, José Luis, *Sobre el origen...*, p. 71.

⁹ *Historia del Amparo en México, Tomo III. Leyes de Amparo de 1861 y 1869*, 1ª edición, México, Suprema Corte de Justicia de la Nación, 1999, p. 32-35.

En general estableció las reglas o lineamientos de índole procedimental para la interposición del juicio de amparo en las tres modalidades que estableció la Constitución Federal de 1857, mismas que ya han sido descritas en líneas precedentes.

No obstante la utilización de instrumentos de corte progresista en la Ley de Amparo de 1861, al contemplar la posibilidad de interponer juicio de garantías en contra de actos emanados del mismo Poder Judicial, se originó un número impresionante de abusos del gobernado, lo que condicionó al legislativo a reformar dicha ley, dando inicio a lo que culminaría en la Ley de Amparo de 1869.

El 19 de enero de 1869, se aprobó la Ley Orgánica de los Artículos 101 y 102 de la Constitución, formada por 31 artículos agrupados en 5 capítulos, abrogando la Ley de la materia de 1861. En general, se advierte una técnica jurídico-legislativa más depurada en relación con la anterior ley.

La nueva ley reglamentaria continúa en gran medida con los lineamientos de la de 1861, incluyendo ideas que la mejoraron, tales como la inclusión de la procedencia de la suspensión del acto reclamado a instancia de parte o de oficio y velar por la celeridad de los asuntos al concederse al Juez facultades para solicitar de inmediato un informe a la autoridad responsable que debería remitirlo dentro del término de tres días, tratándose de la citada suspensión.

El capítulo de pruebas queda al arbitrio del Juez, pudiendo conceder si lo considerare procedente, término de diez días para desahogar las mismas; los funcionarios públicos quedan constreñidos a proporcionar al gobernado, copia certificada de toda clase de documentación que obre en poder de ellas; existe la posibilidad de recurrir el fallo del juicio de amparo ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación; la ejecución de la sentencia sigue nuevas pautas, ya que en caso de incumplimiento por parte de las autoridades, se procede a dar traslado al superior jerárquico, y si aún así no se cumplimenta el fallo de mérito, se puede proceder conforme a lo establecido en el artículo 85,

fracción XIII, de la Constitución Federal; la sentencia tiene fuerza para obligar a hacer todos aquellos actos tendientes a regresar el estado de las cosas al en que se encontraban previo al acto de molestia, situación novedosa en la materia.

Este texto utilizó muchos de los instrumentos de la materia que hoy en día aún usamos, sin embargo, fue enérgico en señalar en su artículo 8º, que el recurso de amparo no era admisible en negocios judiciales.

Por lo que respecta a la Ley de Amparo de 1882, se señala que se componía de 83 artículos, divididos en 10 capítulos, introduciendo nuevos conceptos como la nueva responsabilidad de los servidores públicos, el régimen de excusas e impedimentos, la mejora en la suspensión del acto reclamado y la regulación del amparo judicial, entre otros.¹⁰

1.1.7 CÓDIGOS DE PROCEDIMIENTOS FEDERALES DE 1897 Y 1908

Durante el gobierno de Porfirio Díaz, se pretendió una compilación de todas las normas de carácter federal en una sola, denominada Código de Procedimientos Federales de 6 de octubre de 1897, en la que fue incluida la regulación del amparo, destacando la utilización del término “juicio” y no el de recurso, innovando con la figura del tercero perjudicado, depurando la diferencia existente entre la improcedencia y el sobreseimiento del juicio de

¹⁰ Sin embargo, antes de que transcurriesen tres meses a partir de la aprobación de la citada ley, la Suprema Corte tuvo que atender el caso promovido por el señor Miguel Vega por actos del Tribunal Superior de Justicia del Estado de Sinaloa, es decir, un amparo en contra de negocios judiciales, para los cuales, como anteriormente dijimos, el recurso de amparo no era procedente; el caso a manera de resumen es el siguiente: el Tribunal Superior de Justicia del Estado de Sinaloa impuso al quejoso la suspensión por un año en el ejercicio de sus labores como abogado; dicha resolución al ser recurrida en la vía de amparo, no fue admitida, tomando como fundamento el artículo 8º de la Ley de 1869. Posteriormente la providencia es revocada por la Suprema Corte de Justicia fundamentando su acto en el artículo 101 de la Constitución y ordena sustanciar y sentenciar el asunto. La autoridad responsable se negó a rendir su informe y el juez de distrito denegó el amparo solicitado, elevándose el asunto a revisión en la Suprema Corte de Justicia. El máximo tribunal en ejecutoria del 20 de julio de 1869 no solamente le concedió el amparo, sino que además, declaró inconstitucional el artículo 8º de la Ley de Amparo, en relación con los artículos 101 y 102 de la Constitución. Derivado de lo anterior, siete de los magistrados que votaron a favor de la sentencia fueron acusados ante el Congreso de la Unión en juicio político, por haber incumplido con la obligación constitucional de interpretar la Constitución, dicha acusación no prosperó. *Cfr. NORIEGA CANTÚ, Alfonso, La consolidación del juicio de amparo (el caso del artículo 8º de la Ley de 1869)*, México, Círculo de Santa Margarita, Cuadernos de Historia del Amparo, 1980, pp. 21-31.

garantías y la suspensión del acto reclamado se tramita como incidente por cuerda separada, entre otras cuestiones.¹¹

Por su parte, el Código de Procedimientos Federales del 26 de diciembre de 1908, contempla como parte a la autoridad responsable, mejora la figura del tercero perjudicado, el Ministerio Público reemplaza al promotor fiscal, se crea la distinción de la suspensión de oficio y la de instancia de parte agraviada, surgiendo la suspensión provisional.

1.1.8 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS DE 1917, HASTA NUESTROS DÍAS

Esta es la Norma Máxima que, independientemente de sus innumerables modificaciones, ha regido a nuestro país hasta nuestros días, siendo gestada en pleno movimiento revolucionario y en la que se encuentra inmersa la figura del juicio de amparo que en esencia continúa siendo el que ocupamos hoy en día.

Sin la intención de ahondar sobre los aspectos históricos, políticos y sociales que rodearon al país durante su elaboración, es preciso destacar que en todo este tiempo el juicio de amparo ha sido regulado por diversas normatividades, sobresaliendo la Ley de Amparo del 18 de octubre de 1919 y la del 30 de diciembre de 1935.¹²

Asimismo, en la administración del Presidente Miguel Alemán, se reformaron los artículos 19, 27 y 86 de la Ley de la materia facultando al Procurador General de la República en los asuntos de su jurisdicción competencial, para que representara al Presidente de la República; se facilitó el sistema de notificaciones en los amparos interpuestos contra actos del Ejecutivo de la Unión y, fundamentalmente, se determinó que los titulares de los órganos del Estado a los que se encomendara la promulgación de las leyes

¹¹ SOBERANES FERNÁNDEZ, José Luis, *Apuntes para la historia...*, p. 361.

¹² *Cfr. La Suprema Corte de Justicia, sus leyes y sus hombres*, México, Suprema Corte de Justicia de la Nación, 1985, pp. 379-526.

o quienes representaran a dichos órganos, podrían imponer, en todo caso, el recurso de revisión de los amparos.

Otras de las reformas a destacar son las de 1987, en donde se le otorgó a la Suprema Corte de Justicia la facultad discrecional de atracción de juicios.¹³ Por su parte, dada la cantidad exacerbada de asuntos ventilados en el máximo tribunal, se procuró con la reforma de 1988, que éste se dedicara fundamentalmente a la interpretación definitiva de la Constitución, por lo que consecuentemente los Tribunales Colegiados de Circuito tuvieron una notable ampliación de sus atribuciones.¹⁴

En 1994, se logra una de las más importantes reformas llevadas a cabo por lo que toca al aumento de facultades constitucionales de la Suprema Corte y la transferencia de sus funciones administrativas al recién creado Consejo de la Judicatura Federal.

Entre las nuevas atribuciones destacan las de dar fallos con efectos generales y supervisar las tesis de los Tribunales Colegiados de Circuito sentando jurisprudencia al resolver sus contradicciones, las controversias constitucionales, las acciones de inconstitucionalidad, resolver sobre el incumplimiento de las sentencias, analizar la caducidad en aquellos procedimientos tendientes a lograr el cumplimiento de las mismas, entre otras modificaciones.¹⁵

Como consecuencia de un arduo trabajo legislativo, producto de innumerables discusiones en torno a las facultades del Poder Judicial de la Federación y del juicio de amparo, se advierte que en el Título Tercero, Capítulo Cuarto “Del Poder Judicial” de nuestra Constitución, se encuentran insertos los artículos 94 a 107, en donde se establecen entre otras cuestiones, lo siguiente:

¹³ CABRERA ACEVEDO, Lucio, *Los Tribunales Colegiados de Circuito*, México, Suprema Corte de Justicia de la Nación, 2001, p. 185.

¹⁴ *Ibid.*, p. 187.

¹⁵ *Ibid.*, p. 207.

Se deposita el ejercicio del Poder Judicial de la Federación en una Suprema Corte de Justicia, en un Tribunal Electoral, en Tribunales Colegiados y Unitarios de Circuito, en Juzgados de Distrito y en un Consejo de la Judicatura Federal.

La Suprema Corte, que funcionará en Pleno o en Salas, se compondrá de once Ministros, quienes durarán en su encargo quince años.

El Consejo de la Judicatura Federal estará encargado de la administración, vigilancia y disciplina del Poder Judicial de la Federación, con excepción de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, estando integrado por siete miembros de los cuales, uno será el Presidente de la Suprema Corte de Justicia, quien también lo será del Consejo; un Magistrado de los Tribunales Colegiados de Circuito, un Magistrado de los Tribunales Unitarios de Circuito y un Juez de Distrito, quienes serán electos mediante insaculación; dos Consejeros designados por el Senado y uno por el Presidente de la República.

Los tribunales de la Federación resolverán toda controversia que se suscite por leyes o actos de la autoridad que viole las garantías individuales; por leyes o actos de la autoridad federal que vulneren o restrinjan la soberanía de los Estados o la esfera de competencia del Distrito Federal, y por leyes o actos de las autoridades de los Estados o del Distrito Federal que invadan la esfera de competencia de la autoridad federal.

Respecto del juicio de amparo, éste se seguirá siempre a instancia de parte agraviada; la sentencia será siempre tal, que sólo se ocupe de individuos particulares, limitándose a ampararlos y protegerlos en el caso especial sobre el que verse la queja, sin hacer una declaración general respecto de la ley o acto que la motivare; deberá suplirse la deficiencia de la queja de acuerdo con lo que disponga la Ley Reglamentaria de los Artículos 103 y 107 de la Constitución.

El amparo será procedente, entre otros supuestos, cuando se reclamen por particulares sentencias definitivas y resoluciones que ponen fin al juicio

dictadas por tribunales administrativos, no reparables por algún recurso, juicio o medio ordinario de defensa legal.

Los actos reclamados podrán ser objeto de suspensión en los casos y mediante las condiciones y garantías que determine la ley, para lo cual se tomará en cuenta la naturaleza de la violación alegada, la dificultad de reparación de los daños y perjuicios que pueda sufrir el agraviado con su ejecución, los que la suspensión origine a terceros perjudicados y el interés público.

En general, el juicio de amparo se ha erigido como la columna vertebral del sistema de control constitucional en México; sin embargo, es menester señalar que el mismo ha sido víctima de un uso exacerbado por parte de los gobernados, al grado de existir sendos juicios de este tipo dentro de un solo proceso, ocasionando una dilación en la impartición de la justicia.

1.2 JUICIO DE NULIDAD

1.2.1 LEY PARA EL ARREGLO DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO

Una vez hecho un breve análisis sobre los antecedentes del juicio de amparo, resulta procedente dar lugar al estudio del juicio de nulidad a nivel federal, el cual como lo conocemos hoy en día, es el resultado de arduo trabajo legislativo que ha intentado estar al día con las necesidades que en cada época en específico el país ha requerido.

El primer antecedente que tenemos en nuestra Nación de un cuerpo normativo en la materia es la Ley para el Arreglo de lo Contencioso Administrativo de 1853, conocida también como “Ley Lares”, en honor a Don Teodosio Lares, notable jurista que en 1851 dicta sus Magistrales Lecciones de Derecho Administrativo.¹⁶

¹⁶ **IBARRA ROJAS**, Gil, “Pasado del Tribunal Fiscal de la Federación”, *Congreso Internacional de Justicia Administrativa. LX Aniversario del Tribunal Fiscal de la Federación*, México, Tribunal Fiscal de la Federación, pp. 16-18.

Con dicha Ley, se crea el primer Tribunal Administrativo en México, denominado Consejo de Estado, el cual estaba integrado por cinco Consejeros nombrados por el Presidente de la República, siendo su estructura y funciones inspiradas en el Consejo de Estado Francés.¹⁷

Sin embargo, esta Ley fue declarada inconstitucional poco tiempo después, al estimar que se estaba rompiendo el esquema de división de poderes, al permitir que el Poder Ejecutivo tuviera facultades de naturaleza judicial.

1.2.2 LEY SOBRE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO DE MAXIMILIANO

En el primer artículo de este cuerpo normativo promulgado el 1º de noviembre de 1865, se advertía que “...No corresponde a la autoridad judicial el conocimiento de las cuestiones administrativas...”¹⁸

Con la instauración del segundo tribunal contencioso en nuestra Nación, es notable señalar que a pesar de que la gran distinción entre los liberales y los conservadores, era precisamente que aquéllos propugnaban por cambios radicales en el sistema, mientras que éstos defendían el *status quo*; en materia administrativa, los liberales se oponían a la instauración de un órgano jurisdiccional fuera del Poder Judicial, mientras que los conservadores lo promovían. Seguramente esta inclinación deviene de que la ideología de los liberales contenía marcadamente la división de poderes de Montesquieu, aunado a que en esa época pensar en que el Poder Ejecutivo fuera juez y parte en los conflictos administrativos, se prestaba a suspicacias.

¹⁷ El Consejo de Estado Francés se reúne en el Palacio Real de París y se encuentra establecido en la ordenanza de fecha 31 de julio de 1945, así como por los decretos del 30 de julio de 1963, teniendo funciones de consejo, dando puntos de vista en materia legislativa y reglamentaria (proyectos de ley, decretos tomados por el Consejo de Estado) y en materia administrativa. Este Consejo de Estado es juez de primera y última instancia para asuntos limitativamente enunciados; es juez de casación y de apelación, distribuido en siete Cortes Administrativas de Apelación, por citar sólo algunas de sus múltiples características. *Cfr. MAURIN, André, Derecho Administrativo Francés*, traducción de Julio Bustillos, México, Porrúa, 2004, pp. 142-147.

¹⁸ *De la Ley de Justicia Fiscal a la Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa*, México, Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, p. XXXV.

1.2.3 LEY PARA LA CALIFICACIÓN DE LAS INFRACCIONES FISCALES Y LA APLICACIÓN DE LAS PENAS CORRESPONDIENTES Y LEY DE LA TESORERÍA DE LA FEDERACIÓN

Con la creación a nivel federal de la primera ley en cita el 16 de abril de 1924, se instaura en el sistema tributario nacional un Jurado de Penas Fiscales con la atribución de resolver recursos de revisión interpuestos por las autoridades recaudadoras de contribuciones; organismo que si bien en estricto sentido, no guarda relación con el ámbito contencioso administrativo, resulta trascendente su señalamiento puesto que puede considerarse como un antecedente del Tribunal Fiscal de la Federación.¹⁹

Por su parte, la Ley de la Tesorería de la Federación estipulaba en su capítulo V, un procedimiento de oposición que se interponía en los Juzgados de Distrito, mismo que era indispensable previo a la promoción de un juicio de garantías, en atención al principio de definitividad de éste último.²⁰

Esta última ley en comento, con sus aciertos y errores, resultará indiscutiblemente el punto de partida para la creación de la Ley de Justicia Fiscal de 1936.

1.2.4 LEY DE JUSTICIA FISCAL DE 1936

Este año es memorable para los especialistas en la materia fiscal administrativa, puesto que durante la administración del general Lázaro Cárdenas se concibió el cuerpo normativo que dio pauta a la creación del Tribunal Fiscal de la Federación.²¹

¹⁹ AGUIRRE SORIA, María Guadalupe, con su participación en el tema “La organización y las competencias de la Jurisdicción Administrativa en México”, *El Contencioso Administrativo México-Francia. Memoria del Seminario Internacional 1999*, México, Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, Instituto Nacional de Administración Pública y el Consejo de Estado Francés, 2001, p. 176.

²⁰ LUCERO ESPINOZA, Manuel, *Teoría y práctica del contencioso administrativo federal*, 8º Edición, México, Porrúa, 2003, pp. 22.

²¹ NAVA NEGRETE, Alfonso, *Diez años de justicia agraria renovada*, México, Tribunal Superior Agrario, Centro de Estudios de justicia agraria “Doctor Sergio García Ramírez”, 2002, p. 26.

En atención a la exposición de motivos de la citada Ley,²² su elaboración atendió a los antecedentes particulares de la materia en nuestro país, singularmente establecidos en la Ley Orgánica de la Tesorería, en la Ley para la Calificación de las Infracciones a las Leyes Fiscales, en la legislación, en criterios jurisprudenciales de la Suprema Corte de Justicia de la Nación y en doctrina procesal, inherentes a la materia administrativa.

Debido al impacto que tuvo el juicio de amparo en el sistema procesal mexicano derivado del uso excesivo de este medio de control constitucional por parte del gobernado, en relación a otras circunstancias, la Suprema Corte de Justicia de aquel tiempo comenzó a proponer una instancia previa al juicio de garantías en materia administrativa.

Asimismo, previo a este cuerpo normativo se entendía que en estricto apego a lo establecido en el artículo 22 Constitucional, el ejercicio económico-coactivo únicamente era permitido si la autoridad exactora no pretendía resolver alguna situación contenciosa, ya que en este supuesto era indispensable acudir primero ante los tribunales federales; sin embargo, ya en esta Ley, y con el respaldo de los insistentes pronunciamientos del máximo tribunal del país que interpretando de nueva cuenta tal precepto constitucional, se le permitió a las autoridades recaudadoras el diligenciar cobros económico-coactivos sin necesidad de seguir el procedimiento antes descrito.

En cuanto a su estructura, el Tribunal Fiscal de la Federación se dividió en 5 Salas, con un cuerpo colegiado tripartita de Magistrados en cada una de ellas, siendo 15 en total, mismos que constituían el Pleno del Órgano Jurisdiccional, el cual únicamente podía entrar en funciones con un quórum mínimo de 9 Magistrados.

Cada Sala estaría presidida por un Presidente que duraría en su cargo un año, pudiendo ser reelecto; misma suerte aplicaría para el Magistrado Presidente del Tribunal.

²² *De la Ley de Justicia Fiscal...*, pp. 11-13.

Por lo que toca a su competencia, el artículo 14 de la Ley de Justicia Fiscal originariamente la establecía para controversias del orden tributario y para conocer de juicios promovidos por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público para obtener la anulación de una resolución favorable a un particular; sin embargo, dada la necesidad de aglutinar otras materias en su ámbito de competencia, ésta se fue ampliando.²³

Como se puede observar, se incluyó el juicio de lesividad, el cual se presenta cuando la propia autoridad es actora en conflicto contencioso ventilado ante el Tribunal Fiscal de la Federación, derivado de un acto previo realizado por ella misma, que le produce un perjuicio que no es apegado a derecho,²⁴ así como la vanguardista figura de la negativa ficta.

Por su parte, la suspensión del acto impugnado hizo presencia en esta Ley, la cual únicamente sería concedida a la incidentista cuando hubiese garantizado el interés fiscal, según la percepción del propio Tribunal Fiscal Federal, y no de las autoridades exactoras, como hoy en día acontece.

Esta ley erige al Tribunal como de simple anulación, en contraposición a los tribunales de plena jurisdicción que integran el Poder Judicial de la Federación de la época.

Asimismo, es importante señalar que en su momento se consideró que dicho Tribunal resultaba inconstitucional, atendiendo a la estricta división de

²³ En el artículo 14 de la Ley de Justicia Fiscal de 1936, se estableció en un principio que el Tribunal Fiscal de la Federación sería competente para conocer de todas aquellas resoluciones de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y de organismos fiscales autónomos, que determinaran un crédito fiscal, lo fijaran en cantidad líquida o dieran las bases para su liquidación; de las resoluciones que impusieran sanciones por infracciones a las leyes fiscales o bien que constituyeran responsabilidades administrativas en materia fiscal, y contra cualquier otra resolución en esta materia que causara un agravio no reparable a través de algún recurso administrativo; de aquéllas relacionadas a la facultad económico-coactiva por parte del Estado, cuando ésta no fuera ejercida conforme a derecho; de la negativa de la autoridad de devolver lo ilegalmente percibido en materia de impuestos, derechos o aprovechamientos; y de conocer de las demandas interpuestas por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público a efecto de anular una resolución favorable a un particular, con lo que además de que se establecía el equilibrio procesal entre las partes, en cuanto a los medios de defensa, se sentaba el principio de que la autoridad no pudiese revocar por sí sus resoluciones.

²⁴ **ESQUIVEL VÁZQUEZ**, Gustavo Arturo, *El juicio de lesividad y otros estudios*, México, Porrúa, 2004, p. 62.

poderes que establecía el artículo 104, fracción I, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; por lo que no fue sino hasta la reforma de 1946, que se consolidó la constitucionalidad de tal órgano jurisdiccional, al adicionarse un segundo párrafo a la fracción en cita, estableciendo un recurso en contra de las sentencias dictadas por tribunales administrativos dotados de autonomía, el cual sería tramitado y resuelto por la Suprema Corte de Justicia de la Nación.²⁵

En general, otros de los principios medulares de la Ley de Justicia Fiscal de 1936 radican en que en materia fiscal se soslaya la intervención de una autoridad judicial ordinaria, ya que no existe impedimento legal alguno para la instauración de tribunales administrativos especializados, poniendo sobre relieve que a fin de cuentas los fallos de estos últimos estarían sujetos a análisis del Poder Judicial de la Federación, vía amparo; y que el Tribunal creado estaría colocado dentro del marco del Poder Ejecutivo, siendo de justicia delegada y autónomo.²⁶

1.2.5 CÓDIGO FISCAL DE LA FEDERACIÓN DE 1938

El 31 de diciembre de 1938 fue promulgado el citado Código Tributario, en el cual se reguló en su Título Cuarto, la parte orgánica y contenciosa del Tribunal Fiscal de la Federación, abrogando la Ley de Justicia Fiscal de 1936.

A este ordenamiento se insertaron además, otras normas de carácter sustantivo como la Ley General de Percepciones Fiscales de la Federación y parte de la Ley Orgánica de la Tesorería de la Federación, referente a la determinación de impuestos, derechos, aprovechamientos y productos.

En lo referente al juicio de nulidad, se abordó sobre la opción de que el escrito de demanda pudiera ser presentado a través de la oficina de correos, refrendando la competencia federal del Tribunal Fiscal de la Federación, al

²⁵ FRAGA, Gabino, *Derecho Administrativo*, 44ª edición, México, Porrúa, 2005, p. 453-454.

²⁶ IBARRA ROJAS, Gil, *Op. Cit.*, p. 19.

intentar facilitar el acceso de la justicia administrativa a los gobernados de todo el país; se estableció que el Tribunal haría del conocimiento de las autoridades demandadas los desechamientos de demanda por considerarla improcedente; se facultó al Magistrado para correr traslado de la demanda a las autoridades que considerase que debían intervenir en el juicio, a pesar de que la actora no las hubiere incluido; se concedió la facultad de sobreseer el juicio de oficio; entre otras cuestiones.²⁷

El contenido y alcance de los fallos emitidos por el Tribunal no fueron modificados y permanecieron igual que en la Ley de Justicia de 1936.

En cuanto hace a la competencia de este Órgano Jurisdiccional, en el artículo 160 de dicho cuerpo normativo se establecía la misma, la cual aunque en un inicio apenas y contenía ligeras modificaciones con respecto al diverso 14 de la Ley de Justicia, con el tiempo y en atención a las necesidades contenciosas administrativas del país, se fue ampliando.

Fue así que en 1941 se le concede al Tribunal la facultad de conocer de la depuración de créditos no prescritos a cargo del Gobierno Federal.

Posteriormente en 1949, se le dieron atribuciones para conocer sobre la legalidad de las liquidaciones de cuotas, intereses moratorios y capitales constitutivos, relativos al Instituto Mexicano del Seguro Social, derivado de la reforma que la Ley del Seguro Social sufrió el 19 de enero de ese año, en la que se le constituyó como un organismo fiscal autónomo.

Derivado de que en el Distrito Federal no existía un Tribunal Administrativo, a partir de 1947 conoció sobre las resoluciones fiscales del entonces Departamento del Distrito Federal.

²⁷ Artículos 179, 183, 184 y 196 del Código Fiscal de la Federación de 1938.

Por su parte, en 1954, se ampliaron sus facultades para conocer de requerimientos de pago de fianzas otorgadas a favor de la Federación, realizados únicamente por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

Ya en 1962, empieza a conocer de las resoluciones dictadas en materia de pensiones militares, así como de la interpretación y cumplimiento de contratos de obra pública celebrados entre los particulares y las dependencias del Poder Ejecutivo Federal.

En 1966 se le confirió la facultad para conocer de pensiones civiles con cargo al Instituto de Seguridad y Servicios Sociales para los Trabajadores del Estado.

A partir del año siguiente, pudo conocer de asuntos en materia de responsabilidades de los servidores públicos federales y del Distrito Federal, así como de multas administrativas no fiscales.

En este cuerpo normativo se reestructuró la base del contencioso-administrativo creada por la Ley de Justicia de 1936 y el Código Fiscal de la Federación de 1938; se insertaron de manera clara y detallada las causales de improcedencia y sobreseimiento; se introdujo la figura del Magistrado Instructor, que sustituyó a la del Magistrado Semanero en su función instructora en este tipo de juicios; en relación al procedimiento del juicio de nulidad, se amplió el plazo para contestar la demanda que iría de 10 a 15 días hábiles; se introdujo el recurso de revisión fiscal, como medio de defensa de las autoridades demandadas en contra de las sentencias definitivas que no le fueran favorables, mismo que sería tramitado ante la propia Sala Superior del Tribunal.²⁸

En 1980, el Código en estudio sufrió una reforma en donde se establecieron los parámetros para el ejercicio del recurso de reclamación ya instituido desde 1967, siendo procedente en contra de resoluciones de las

²⁸ Artículos 190, 191, 199, 200, 240 y 241 del Código Fiscal de la Federación de 1938.

Salas Regionales que decretaran o negaran el sobreseimiento del juicio o contra las que pusieran fin al mismo, así como contra las sentencias dictadas en franca violación procesal.

Asimismo, se modificó el procedimiento del recurso de revisión fiscal, el cual ahora se ventilaría ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación y procedía en contra de resoluciones de la Sala Superior del Tribunal, debiéndose asentar las razones de importancia y trascendencia del asunto que versare.

El Código de 1938 tuvo una vigencia de 29 años, y como ya ha quedado vislumbrado, sufrió sendas reformas durante ese lapso hasta que en 1967 entró en vigor su homónimo de 1967, contemplando únicamente la parte procesal del juicio de nulidad y dejando de lado la parte orgánica del Tribunal.

1.2.6 LEY ORGÁNICA DEL TRIBUNAL FISCAL DE LA FEDERACIÓN DE 1967

Con esta Ley, se separó la parte estructural del Tribunal Fiscal de la Federación, de la parte procesal del juicio de nulidad, la cual continuó descrita en el Código Fiscal de la Federación.

Con la vigencia de esta norma orgánica, el Tribunal no alteró radicalmente su funcionamiento, sin embargo se depuraron ciertas cuestiones relacionadas a la técnica legislativa en beneficio del mismo, tales como la modificación de la referencia que lo facultaba anteriormente para conocer de las resoluciones dictadas por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y sus dependencias, el Instituto Mexicano del Seguro Social y la Tesorería del Distrito Federal, para establecer que conocería de las resoluciones dictadas por autoridades fiscales federales, del Distrito Federal y organismos fiscales autónomos.

En este mismo orden de ideas, se cambió el término de devolución de un ingreso, regulado por el Código Fiscal, por el de impuestos, derechos,

productos y aprovechamientos; y se suprimió la referencia que consideraba al Tribunal competente para conocer de los juicios que se iniciaran en contra del procedimiento administrativo de ejecución, ya que debía agotarse previamente el recurso de revocación.

1.2.7 LEY ORGÁNICA DEL TRIBUNAL FISCAL DE LA FEDERACIÓN DE 1978

Con este cuerpo normativo, el Tribunal se integraría por una Sala Superior, cuya función sería la de resolver aquellos asuntos que por sus características particulares así la ameritaran, tales como conflictos cuya cuantía ascendiera a 100 veces el salario mínimo general vigente en el Distrito Federal, los negocios en que para su resolución sea necesario fijar, por primera vez, la interposición directa de una Ley, cuando fuera necesario determinar el alcance de los elementos constitutivos de una contribución o cuando se promovían recursos de revisión en contra de las sentencias emitidas por las nuevas Salas Regionales.

La Sala Superior se compondría de nueve Magistrados, siendo uno de ellos el Presidente, bastando la presencia de 6 para sesionar; sus resoluciones se tomarían por mayoría de votos; en caso de empate se diferiría para la siguiente sesión, y en caso de reiterarse dicho criterio, se designaría un nuevo ponente.

Se desconcentraría en Salas Regionales distribuidas en todo el país de manera estratégica, componiéndose por tres Magistrados cada una ellas.

Respecto a los Magistrados, éstos durarían seis años en su encargo pudiendo ser reelegidos, requerían ser mexicanos por nacimiento mayores de 35 años y menores de 65 al día de la designación, con notoria buena conducta, licenciados en derecho con título expedido 6 años antes de dicha fecha y con 5 años de práctica en materia fiscal.

El Tribunal contaría con un Secretario General de Acuerdos, un Oficial Mayor, secretarios de acuerdos, actuarios, peritos, y en general el personal necesario para el despacho de sus atribuciones.

1.2.8 CÓDIGO FISCAL DE LA FEDERACIÓN DE 1981

El 31 de diciembre de 1981 se publicó en el Diario Oficial de la Federación el Código Fiscal de la Federación, el cual tuvo una *vacatio legis* de un año al entrar en vigor el 1º de enero de 1983.

Por una parte se unifican los términos inherentes a la interposición de demanda, contestación y ampliaciones, siendo de 45 días hábiles y no de 15, plazo que con la reforma de 1986, quedan en 20 días hábiles, únicamente por lo que respecta a las ampliaciones de la demanda y contestación de la misma; los fallos del Tribunal deben estar apegados al principio de congruencia y prescindir de la suplencia de la queja; la integración de las causas de nulidad del acto o resolución reclamados, de entre las que destaca la de falta o indebida fundamentación y motivación; se establece el alcance jurídico de las sentencias del Tribunal, mismas que tendrán un efecto declarativo, anulando o validando el acto impugnado, y las que tendrán un efecto constitutivo, creando una obligación para la autoridad, sin transgredir sus facultades discrecionales para volver a emitir un nuevo acto.

Durante su vigencia, este cuerpo normativo fue modificado en diversas ocasiones, entre las que se encuentran las siguientes:

Se adiciona al citado Código, una instancia intermedia entre el juicio de nulidad culminado en una sentencia definitiva y el juicio de amparo, conocida como queja, la cual es un medio de defensa encaminado a obtener el debido cumplimiento de la autoridad demandada respecto de los lineamientos establecidos en los fallos, procediendo ésta cuando las autoridades enjuiciadas repetían el acto impugnado que había sido declarado nulo por el Tribunal Fiscal, o bien, cuando se incurría en exceso o defecto en el cumplimiento de sus fallos; además, se establece que para que procediera la causal de

ilegalidad por omisión de requisitos formales del acto impugnado, debía de probarse que dicha ilegalidad había trascendido al sentido del mismo.

Se estipuló que las sentencias del Tribunal se pronunciarían a más tardar en un término de 60 días, computados a partir del cierre de instrucción y no de diez como se venía aplicando, derivado de las cargas de trabajo; y se determinó que las Salas del Tribunal debían abocarse al estudio de todos y cada uno de los conceptos de nulidad hechos valer por la parte actora, aún cuando se considerara que con uno sólo de ellos resultaría fundada la pretensión de la actora.

También se incorporó que el Tribunal podía hacer valer de oficio la causal de incompetencia de la autoridad para dictar la resolución impugnada, así como por la de ausencia total de fundamentación o motivación de la misma, cuando éstas fueren evidentes.

Se instaura el recurso de aclaración de sentencias, a través del cual la parte interesada podría solicitar ante el Magistrado instructor de la Sala la aclaración de la parte del fallo que fuera confuso, oscuro o ambiguo, incluso contradictorio.²⁹

Se vuelve a incorporar el uso del recurso de revisión en primera instancia, después denominado de apelación, a la competencia de la Sala Superior del Tribunal, la cual únicamente duró un año, ya que en 1997 dicho medio de defensa fue derogado.

Se obliga al impetrante a establecer desde el escrito inicial de demanda qué es lo que se pide en caso de solicitar una sentencia condenatoria, junto con el monto o actos cuyo cumplimiento se demanda; se pretenden actualizar las diligencias de notificación implementando el uso del fax y/o del correo electrónico; y se agregó la tramitación de diligencias de notificación o desahogo de pruebas vía exhortos, entre otras cuestiones.

²⁹ Código Fiscal de la Federación de 1981.

1.2.9 LEY ORGÁNICA DEL TRIBUNAL FISCAL DE LA FEDERACIÓN DE 1996

El 15 de diciembre de 1995, se publicó en el Diario Oficial de la Federación, esta nueva Ley Orgánica en la que se añadieron facultades al Tribunal para conocer de más materias.

Es así que las resoluciones que trataran de las materias señaladas en el artículo 94 de la Ley de Comercio Exterior,³⁰ las que resolvieran los recursos administrativos en las materias de la competencia del propio Tribunal y las que resolvieran el recurso de revisión previsto en el artículo 83 de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo,³¹ en las mismas materias, fueron incluidas dentro del ámbito competencial de este Órgano Jurisdiccional.

³⁰ Artículo 94.- El recurso administrativo de revocación podrá ser interpuesto contra las resoluciones: I. En materia de marcado de país de origen o que nieguen permisos previos o la participación en cupos de exportación o importación; II. En materia de certificación de origen; III. Que declaren abandonada o desechada la solicitud de inicio de los procedimientos de investigación a que se refieren las fracciones II y III del artículo 52; IV. Que declaren concluida la investigación sin imponer cuota compensatoria a que se refieren la fracción III del artículo 57 y la fracción III del artículo 59; V. Que determinen cuotas compensatorias definitivas o los actos que las apliquen; VI. Por las que se responda a las solicitudes de los interesados a que se refiere el Artículo 89 A; VII. Que declaren concluida la investigación a que se refiere el artículo 61; VIII. Que desechen o concluyan la solicitud de revisión a que se refiere el artículo 68, así como las que confirmen, modifiquen o revoquen cuotas compensatorias definitivas a que se refiere el mismo artículo; IX. Que declaren concluida o terminada la investigación a que se refiere el artículo 73; X. Que declaren concluida la investigación a que se refiere el artículo 89 B; XI. Que concluyan la investigación a que se refiere la fracción IV del artículo 89 F, y XII. Que impongan las sanciones a que se refiere esta Ley. Los recursos de revocación contra las resoluciones en materia de certificación de origen y los actos que apliquen cuotas compensatorias definitivas, se impondrán ante la Secretaría de Hacienda y Crédito Público. En los demás casos, el recurso se interpondrá ante la Secretaría.

³¹ Artículo 83.- Los interesados afectados por los actos y resoluciones de las autoridades administrativas que pongan fin al procedimiento administrativo, a una instancia o resuelvan un expediente, podrán interponer el recurso de revisión o, cuando proceda, intentar la vía jurisdiccional que corresponda. En los casos de actos de autoridad de los organismos descentralizados federales, de los servicios que el Estado presta de manera exclusiva a través de dichos organismos y de los contratos que los particulares sólo pueden celebrar con aquéllos, que no se refieran a las materias excluidas de la aplicación de esta Ley, el recurso de revisión previsto en el párrafo anterior también podrá interponerse en contra de actos y resoluciones que pongan fin al procedimiento administrativo, a una instancia o resuelvan un expediente.

1.2.10 REFORMAS PUBLICADAS EN EL DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACIÓN EN EL AÑO 2000

En este año, el Tribunal Fiscal de la Federación es objeto de una serie de transformaciones drásticas en cuanto a su competencia, siendo una de ellas la que por Decreto publicado el 19 de abril en el Diario Oficial de la Federación, adicionó un segundo párrafo al artículo 1º de la ley Federal de Procedimiento Administrativo, misma que en relación con el Decreto publicado el 30 de mayo en dicho medio de comunicación oficial, relativo a que los afectados por resoluciones o actos de autoridades de organismos descentralizados podrían interponer recurso de revisión descrito en la citada Ley, tuvo como consecuencia que el Tribunal fuera competente para conocer también de tales asuntos a la luz del citado artículo 83 de dicho cuerpo legal.

Asimismo, mediante Decreto publicado el 29 de diciembre en el citado diario, se reformaron diversas disposiciones fiscales y se modificó la denominación del Título VI del Código Tributario “Del Procedimiento Contencioso Administrativo”, por el de “De Juicio Contencioso Administrativo”

Por Decreto publicado el 31 de diciembre en el Diario Oficial de la Federación, se modifica la fracción III del artículo transitorio décimo primero, cambiando el nombre del Tribunal Fiscal de la Federación, por el de Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, lo cual sólo vino a reconocer lo que durante décadas se había venido gestando con las paulatinas adiciones a la competencia de este Órgano Jurisdiccional.

En esta misma reforma, se le agregó al artículo 11 de la Ley Orgánica del Tribunal, la fracción XIII, misma que amplía su competencia al poder conocer de juicios que se promuevan contra las resoluciones definitivas que sean dictadas por las autoridades administrativas que pongan fin a un procedimiento administrativo, a una instancia o resuelvan un expediente en los términos de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo.

Asimismo, se adiciona la fracción XV, la cual le da competencia para conocer de asuntos que se promuevan en contra de las resoluciones definitivas que cualquier otra ley señale como competencia del Tribunal.

De lo anterior se evidenciaron dos cuestiones, que el ahora Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa antes Tribunal Fiscal de la Federación, es una institución confiable cuyas resoluciones devienen imparciales y con estricto apego a derecho, y que con el incremento exacerbado de asuntos derivado de la ampliación a su ámbito competencial, era necesaria a la par una transformación estructural que permitiera la implementación de una mayor planta de personal que consiguiera lidiar con dicho incremento.

1.2.11 LEY FEDERAL DE PROCEDIMIENTO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO

Ya bajo el nombre de Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, el 1º de diciembre de 2005 se publica en el Diario Oficial de la Federación, la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo, misma que entró en vigor el 1º de enero de 2006, y la cual contuvo diversas reformas en atención al procedimiento seguido en los juicios de nulidad.

Queda incluida la fase contenciosa en materia administrativa federal, que antes se ubicaba en el Título VI del Código Fiscal de la Federación, específicamente en los artículos 197 al 263, mismos que fueron abrogados, ubicándose en esta última norma la fase oficiosa en dicha materia.

Sin la más mínima intención de enfocar este sencillo trabajo a un análisis comparativo y dialéctico entre el Capítulo VI del Código Fiscal de la Federación y la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo, se hará alusión de manera enunciativa y no limitativa, a algunas cuestiones procesales que se modificaron.

En este nuevo texto normativo, se establece que cuando dos o más personas sean afectadas por una resolución y la combatan vía juicio de nulidad, deberán firmar la demanda designando un representante común elegido entre ellas mismas, y si no lo hicieren, el Magistrado Instructor lo hará al admitir la demanda; se agrega que habrá lugar a costas a favor de la autoridad únicamente cuando se advierta que se controvierten resoluciones con propósitos notoriamente dilatorios, y que se podrá indemnizar a la impetrante cuando se aprecie falta grave de las emisoras de la resolución impugnada; la presunción de la legalidad de los actos y resoluciones administrativos se fundamentará en el artículo 42 de este cuerpo normativo y no en el diverso 68 del Código Fiscal de la Federación.

Punto aparte merece la figura de la suspensión cuya tramitación quedó confusa con esta reforma, debiendo ser necesaria la participación de los criterios del Poder Judicial para dilucidar sus fines.³²

A diferencia de la suspensión en el Código Fiscal de la Federación, donde luego de que lo solicitara la parte actora, la Sala debía resolverlo dentro del término de 5 días, con este texto se tramita como un incidente, dando vista a las enjuiciadas por el término de tres días para luego resolver. Por otra parte en esta Ley la accionante puede solicitar la suspensión provisional y no sólo la definitiva.

En la sentencia, el Tribunal podrá hacer valer de oficio la incompetencia de la autoridad demandada, por ser cuestión de orden público;³³ asimismo podrá otorgar o restituir al actor en el goce de sus derechos afectados.

³² Tesis Jurisprudencial número V-P-1aS-324, sustentada por la Primera Sección de la Sala superior de este Tribunal, publicada en la Revista número 73 del referido órgano jurisdiccional, Tomo: II, Enero de 2007, páginas 833-834, cuyo rubro es el siguiente: “SUSPENSIÓN DE LA EJECUCIÓN DEL ACTO ADMINISTRATIVO IMPUGNADO.- ES UNA ESPECIE DE LAS MEDIDAS CAUTELARES REGULADAS POR LA LEY FEDERAL DE PROCEDIMIENTO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO.”

Tesis Jurisprudencial número V-P-1aS-328, sustentada por la Primera Sección de la Sala superior de este Tribunal, publicada en la Revista número 73 del referido órgano jurisdiccional, Tomo: II, Enero de 2007, páginas 835-836, cuyo rubro es el siguiente: “SUSPENSIÓN DE LA EJECUCIÓN DEL ACTO ADMINISTRATIVO IMPUGNADO.- LA SOLICITUD PREVIA A LA AUTORIDAD DEMANDADA NO ES UN REQUISITO PARA SU PROCEDENCIA, DE CONFORMIDAD CON LA LEY FEDERAL DE PROCEDIMIENTO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO.”

Se agregan una serie de reglas para que el Tribunal pueda actuar de forma oficiosa a fin de asegurar el pleno cumplimiento de sus fallos. Se adiciona la posibilidad de recurrir las sentencias interlocutorias que concedan o nieguen la suspensión definitiva, dándole una tramitación diversa a la del recurso de reclamación ordinario.

1.2.12 LEY ORGÁNICA DEL TRIBUNAL FEDERAL DE JUSTICIA FISCAL Y ADMINISTRATIVA DE 2007

Con esta nueva Ley, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 6 de diciembre de 2007, la cual se encuentra vigente en nuestros días, se establecen varios cambios estructurales en el Tribunal, entre lo que destacan la creación una Junta de Gobierno y Administración, la figura de Magistrados Supernumerarios y los Oficiales Jurisdiccionales.

La Junta de Gobierno y Administración será el órgano del Tribunal que tendrá a su cargo la administración, vigilancia, disciplina y carrera jurisdiccional, que contará con autonomía técnica y de gestión para el adecuado cumplimiento de sus funciones; se integrará por el Presidente del Tribunal, quien también será el Presidente de la Junta de Gobierno y Administración, dos Magistrados de Sala Superior, y dos Magistrados de Sala Regional.

³³ A este respecto también ha habido sendas discusiones respecto de si esta competencia debe ostentarse también al advertir falta o indebida fundamentación de la competencia, por lo que la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, al emitir la tesis de jurisprudencia por Contradicción 2ª/J.218/2007, visible en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo XXVI, diciembre de 2007, página 154, cuyo rubro establece: “COMPETENCIA. SU ESTUDIO OFICIOSO RESPECTO DE LA AUTORIDAD DEMANDADA EN EL JUICIO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO, DEBE SER ANALIZADA POR LAS SALAS DEL TRIBUNAL FEDERAL DE JUSTICIA FISCAL Y ADMINISTRATIVA; asimismo, el Tribunal puede incluso analizar la competencia y fundamentación de ésta, en resoluciones antecedentes a la impugnada, tal como lo dispone la tesis por Contradicción 2a./J. 201/2004, emitida por la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en sesión privada de 08 de diciembre de 2004, visible en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo XXI, enero de 2005, página 543, cuyo rubro dice: “NULIDAD. LAS SALAS DEL TRIBUNAL FEDERAL DE JUSTICIA FISCAL Y ADMINISTRATIVA ESTÁN FACULTADAS PARA ANALIZAR DE OFICIO NO SÓLO LA INCOMPETENCIA DE LA AUTORIDAD QUE EMITIÓ LA RESOLUCIÓN IMPUGNADA, SINO TAMBIÉN LA DE QUIEN ORDENÓ O TRAMITÓ EL PROCEDIMIENTO DEL CUAL DERIVÓ ÉSTA”.

Los Magistrados de Sala Superior y de Sala Regional que integren la Junta de Gobierno y Administración serán electos por el Pleno en forma escalonada por periodos de dos años y no podrán ser reelectos para el periodo inmediato siguiente; sólo serán elegibles aquellos Magistrados cuyos nombramientos cubran el periodo del cargo en dicha Junta.

Los Magistrados que integren la Junta de Gobierno y Administración no ejercerán funciones jurisdiccionales. Una vez que concluyan su encargo en dicha Junta, se reintegrarán a las funciones jurisdiccionales, siempre y cuando estén en edad de desempeñarse como Magistrados.

Los Magistrados de Sala Superior serán nombrados por un periodo de 15 años improrrogables, mientras los de Sala Regional y los Supernumerarios serán nombrados por un periodo de diez años, los que se computarán a partir de la fecha de su nombramiento.

Las personas que hayan concluido el periodo para el que fueron nombradas como Magistrados de Sala Regional, podrán ser consideradas para nuevos nombramientos, contrario a las personas que hayan concluido el periodo para el que fueron nombradas como Magistrados Supernumerarios de Sala Regional, quienes no podrán ser nombradas nuevamente para ocupar dicho encargo.

Se establece un mínimo de ocho años de experiencia en materia administrativa (que incluye la fiscal) para ser Magistrado.

Serán 5 los Magistrados Supernumerarios, cuya finalidad será cubrir las faltas de los Magistrados de Sala Regional en los casos previstos en esta Ley, y sustituirán a los dos Magistrados de Sala Regional que se integren a la Junta de Gobierno y Administración, durante su encargo, desempeñando las tareas que les encomiende el Pleno de la Sala Superior, cuando realicen lo anterior.

Los Oficiales Jurisdiccionales deberán ser mexicanos, mayores de dieciocho años, pasantes en derecho y de reconocida buena conducta.

En cuanto a la competencia del Tribunal se advierte el señalamiento en su artículo 14 de actos y resoluciones, mientras que en el diverso 11 de la Ley abrogada únicamente se permitía conocer de resoluciones. En general se perfeccionan las hipótesis de competencia derivado de las lagunas que quedaron en la Ley abrogada, destacando que antes se conocía de las resoluciones que se dictaran sobre interpretación y cumplimiento de contratos de obras públicas celebrados por las dependencias de la Administración Pública Federal Centralizada, mientras que ahora se conoce de las que se dicten en materia administrativa sobre interpretación y cumplimiento de contratos de obras públicas, adquisiciones, arrendamientos y servicios celebrados por las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal.

Se agregó la facultad de conocer juicios en contra de resoluciones en las que nieguen la indemnización o que, por su monto, no satisfagan al reclamante y las que impongan la obligación de resarcir los daños y perjuicios pagados con motivo de la reclamación, en los términos de la Ley Federal de Responsabilidad Patrimonial del Estado o de las leyes administrativas federales que contengan un régimen especial de responsabilidad patrimonial del Estado.

Asimismo, se incluyó un supuesto específico para resoluciones de negativa ficta y se incluyó en el artículo 15, el supuesto de conocer de los juicios que se promuevan contra las resoluciones definitivas por las que se impongan sanciones administrativas a los servidores públicos en términos de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, así como contra las que decidan los recursos administrativos previstos en dicho ordenamiento, entre otras depuraciones.

Por otra parte, y para evitar que los asuntos siguieran condensándose únicamente en las Salas Regionales Metropolitanas,³⁴ se estableció la

³⁴ Ello sucede, puesto que con la Ley Orgánica abrogada, la competencia territorial de las Salas Regionales atendía al domicilio de las autoridades, y toda vez que la mayoría de las oficinas centrales de

competencia territorial de sus Salas Regionales, en razón del domicilio fiscal del actor.

Aunque oficialmente pasó tiempo sin que se reconociera o sin que se dieran acciones para evitarlo, el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, carecía del personal adecuado a las cargas de trabajo derivadas de la competencia del mismo; sin embargo en 2008, se llevó a cabo un incremento de personal al añadir al ya citado oficial jurisdiccional, así como un cuarto Secretario de Acuerdos por cada Sala Regional Metropolitana, e incluso otro Actuario por cada una de ellas, y un auxiliar para sus respectivos archivos. Lo que en buena medida ha ayudado a componer la situación de dicho Órgano Jurisdiccional, aunque resulta claro que no es suficiente para abatir el rezago existente en el mismo.

los organismos gubernamentales se encuentran en la capital del país, es en este lugar donde se resolvían los juicios.

CAPÍTULO 2

JUICIO DE NULIDAD

2. JUICIO DE NULIDAD

2.1 COMPETENCIA

Sin el ánimo de ser repetitivos, en el entendido de que en el Capítulo de Antecedentes ya se ha hecho alusión respecto de la competencia actual del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, por cuestión de método y para efectos del presente Capítulo, resulta conveniente únicamente la transcripción de los artículos 14 y 15 de su Ley Orgánica:

“Artículo 14.- El Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa conocerá de los juicios que se promuevan contra las resoluciones definitivas, actos administrativos y procedimientos que se indican a continuación:

I. Las dictadas por autoridades fiscales federales y organismos fiscales autónomos, en que se determine la existencia de una obligación fiscal, se fije en cantidad líquida o se den las bases para su liquidación;

II. Las que nieguen la devolución de un ingreso de los regulados por el Código Fiscal de la Federación, indebidamente percibido por el Estado o cuya devolución proceda de conformidad con las leyes fiscales;

III. Las que impongan multas por infracción a las normas administrativas federales;

IV. Las que causen un agravio en materia fiscal distinto al que se refieren las fracciones anteriores;

V. Las que nieguen o reduzcan las pensiones y demás prestaciones sociales que concedan las leyes en favor de los miembros del Ejército, de la Fuerza Aérea y de la Armada Nacional o de sus familiares o derechohabientes con cargo a la Dirección de Pensiones Militares o al erario federal, así como las que establezcan obligaciones a cargo de las mismas personas, de acuerdo con las leyes que otorgan dichas prestaciones.

Cuando para fundar su demanda el interesado afirme que le corresponde un mayor número de años de servicio que los reconocidos por la autoridad respectiva, que debió ser retirado con grado superior al que consigne la resolución impugnada o que su situación militar sea diversa de la que le fue reconocida por la Secretaría de la Defensa Nacional o de Marina, según el caso; o cuando se versen cuestiones de jerarquía, antigüedad en el grado o tiempo de servicios militares, las sentencias del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa sólo tendrán efectos en cuanto a la determinación de la cuantía de la prestación pecuniaria que a los propios militares corresponda, o a las bases para su depuración;

VI. Las que se dicten en materia de pensiones civiles, sea con cargo al erario federal o al Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado;

VII. Las que se dicten en materia administrativa sobre interpretación y cumplimiento de contratos de obras públicas, adquisiciones, arrendamientos y servicios celebrados por las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal;

VIII. Las que nieguen la indemnización o que, por su monto, no satisfagan al reclamante y las que impongan la obligación de resarcir los daños y perjuicios pagados con motivo de la reclamación, en los términos de la Ley Federal de Responsabilidad Patrimonial del Estado o de las leyes administrativas federales que contengan un régimen especial de responsabilidad patrimonial del Estado;

IX. Las que requieran el pago de garantías a favor de la Federación, el Distrito Federal, los Estados o los Municipios, así como de sus entidades paraestatales;

X. Las que traten las materias señaladas en el artículo 94 de la Ley de Comercio Exterior;

XI. Las dictadas por las autoridades administrativas que pongan fin a un procedimiento administrativo, a una instancia o resuelvan un expediente, en los términos de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo;

XII. Las que decidan los recursos administrativos en contra de las resoluciones que se indican en las demás fracciones de este artículo;

XIII. Las que se funden en un tratado o acuerdo internacional para evitar la doble tributación o en materia comercial, suscrito por México, o cuando el demandante haga valer como concepto de impugnación que no se haya aplicado en su favor alguno de los referidos tratados o acuerdos;

XIV. Las que se configuren por negativa ficta en las materias señaladas en este artículo, por el transcurso del plazo que señalen el Código Fiscal de la Federación, la Ley Federal de Procedimiento Administrativo o las disposiciones aplicables o, en su defecto, en el plazo de tres meses, así como las que nieguen la expedición de la constancia de haberse configurado la resolución positiva ficta, cuando ésta se encuentre prevista por la ley que rijan a dichas materias.

No será aplicable lo dispuesto en el párrafo anterior en todos aquellos casos en los que se pudiere afectar el derecho de un tercero, reconocido en un registro o anotación ante autoridad administrativa, y

XV. Las señaladas en las demás leyes como competencia del Tribunal.

Para los efectos del primer párrafo de este artículo, las resoluciones se considerarán definitivas cuando no admitan recurso administrativo o cuando la interposición de éste sea optativa.

El Tribunal conocerá, además de los juicios que se promuevan contra los actos administrativos, decretos y acuerdos de carácter general, diversos a los reglamentos, cuando sean autoaplicativos o cuando el interesado los controvierta con motivo de su primer acto de aplicación.

El Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa conocerá de los juicios que promuevan las autoridades para que sean anuladas las resoluciones administrativas favorables a un particular, siempre que dichas resoluciones sean de las materias señaladas en las fracciones anteriores como de su competencia.

...

Artículo 15. El Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa conocerá de los juicios que se promuevan contra las resoluciones definitivas por las que se impongan sanciones administrativas a los servidores públicos en términos de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, así como contra las que decidan los recursos administrativos previstos en dicho ordenamiento.”

2.2 PARTES

El vocablo parte, debe entenderse en el ámbito procesal, como toda aquella persona involucrada en una controversia jurídica, que por sí, o a través de un representante, solicita la intervención de un órgano jurisdiccional del Estado para que se emita una sentencia destinada a salvaguardar los intereses cuya titularidad se debate.³⁵

³⁵ *Manual del Justiciable, Elementos de teoría general del proceso*, Poder Judicial de la Federación, 1ª Edición, México, Suprema Corte de Justicia de la Nación, 2003, pp. 21-22.

En términos de lo establecido en el artículo 3º de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo, son partes en el juicio de nulidad, el demandante, los demandados y el tercero interesado.

El demandante es todo aquél que acciona el sistema contencioso administrativo federal mediante la presentación del escrito inicial de demanda, pudiendo ser un particular o una autoridad administrativa, derivado de un acto que les depara un perjuicio o afecta sus intereses jurídicos.

Respecto de los enjuiciados, éstos pueden ser aquellos que dictaron la resolución impugnada; el Jefe del Servicio de Administración Tributaria o el titular de la dependencia u organismo desconcentrado o descentralizado que sea parte en los juicios en que se impugnen resoluciones provenientes de autoridades federativas coordinadas, las cuales se fundamenten en convenios o acuerdos en materia de coordinación, en relación con las materias de la competencia del Tribunal; así como el particular a quien beneficie la resolución cuya modificación o nulidad demande la autoridad administrativa mediante juicio de lesividad.

Es importante señalar que en juicios donde se controvierta el interés fiscal federal, la Secretaría de Hacienda y Crédito Público tendrá la posibilidad procesal de apersonarse como parte.

El tercero interesado es todo aquél que tenga un derecho incompatible con la pretensión de la parte actora, distinto a los demandados; también se le define como aquella persona que sin ser parte en un juicio participa en el mismo, con la finalidad de defender un derecho propio, para coadyuvar con alguna de las partes involucradas o cuando tenga conocimiento de que la resolución que emita la autoridad competente pueda depararle un perjuicio irreparable.³⁶

³⁶ SALGADO BORREGO, Adalberto G., “El tercero interesado en el juicio contencioso administrativo federal en México”, *Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa a los LXX años de La Ley de Justicia Fiscal*, Tomo III Recursos administrativos, juicio contencioso administrativo y responsabilidad patrimonial del Estado y de los servidores públicos, México, Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, 2006, p. 91.

Es decir, se caracterizará siempre por encontrarse en una postura contraria a la de la pretensión de la actora, ya que la nulidad del acto impugnado mediante juicio de nulidad, le produciría un menoscabo en su esfera jurídica, y en consecuencia, resulta necesario llamarlo para que se apersona durante el proceso contencioso. Asimismo, es conveniente tal llamamiento, puesto que los argumentos del tercero interesado ayudarán al legislador a encontrar tanto la verdad jurídica como la histórica.

2.2.1 REPRESENTACIÓN DE LAS PARTES

En los juicios de nulidad, no existe la gestión de negocios, por lo que quien promueva a nombre de otra persona deberá acreditar la representación que le fue concedida a más tardar en la presentación del escrito inicial de demanda o en la contestación de la misma, según sea el caso.

Los gobernados deberán acreditar la representación mediante escritura pública o carta poder signada frente a dos testigos y ratificadas las firmas de otorgante y testigos ante Notario o los secretarios del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa. Los menores de edad ejercerán su facultad de acción, a través de quien tenga la patria potestad.

Los particulares podrán autorizar por escrito a licenciados en derecho que a su nombre reciban notificaciones, quienes podrán además, y de manera limitativa, hacer promociones de trámite, rendir pruebas, presentar alegatos e interponer recursos.³⁷

³⁷ Al respecto existen diversos criterios tanto del Poder Judicial de la Federación como del propio Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, en los que por un lado, se advierte que estas facultades son enunciativas y no limitativas, por lo que el autorizado también cuenta entre otras atribuciones, con la de ampliar la demanda en caso de así necesitarse en el juicio de nulidad; mientras que por el otro, se sostiene la postura de que tales facultades son limitativas y por ende, el autorizado no puede ampliar la misma. Sin embargo, en contraposición a la primera tesis, ésta última se encuentra robustecida con una tesis jurisprudencial, identificada con el número II-J-104, sustentada por el Pleno de la Sala Superior de este Tribunal, correspondiente a la Segunda Época, visible en la Revista de este Órgano Jurisdiccional del Año IV, No. 22, del mes de octubre de 1981, página 436, cuyo rubro es: “AMPLIACION DE DEMANDA.- LA PERSONA QUE SE AUTORIZA EN LOS TERMINOS DEL ARTICULO 178 DEL CODIGO FISCAL DE LA FEDERACION NO SE ENCUENTRA LEGITIMADA PARA FORMULARLA”.

Por su parte, las autoridades podrán ser representadas a través de las unidades administrativas encargadas de su defensa jurídica, y además nombrar delegados para los mismos fines que se indican en el párrafo que antecede.

2.3 DEMANDA

La demanda es el acto procesal por el cual una persona, que se constituye por ella misma en parte actora o demandante, formula su pretensión, expresando la causa o causas en que intente fundarse, ante el órgano jurisdiccional, y con el cual inicia un proceso y solicita una sentencia favorable a su pretensión.³⁸

Los artículos 13 a 16 de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo establecen los lineamientos referentes al escrito inicial de demanda, debiendo ésta presentarse por escrito directamente ante la Sala competente y dentro del plazo establecido.

Dicho plazo tiene tres variantes, siendo la primera de ellas la de cuarenta y cinco días siguientes a aquél en el que haya surtido efectos la notificación de la resolución impugnada, incluso cuando se impugne de forma simultánea como primer acto de aplicación una regla administrativa de carácter general, o cuando un decreto, acuerdo, acto o resolución administrativa de carácter general impugnada autoaplicativa, haya iniciado su vigencia.

La segunda es del mismo plazo, el cual se computará a partir del día siguiente a aquél en que surta efectos la notificación de la resolución de la Sala o Sección del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa que habiendo conocido una queja, decida que la misma es improcedente y deba tramitarse como nuevo juicio, debiendo prevenir al promovente para que presente demanda en contra de la resolución definitiva.

³⁸ *Diccionario Jurídico Mexicano Tomo III D*, 1ª Edición, México, Instituto de Investigaciones Jurídicas, Serie E: Varios número 24, 1983, p. 81.

Y la tercera es la correspondiente al juicio de lesividad, que acontece cuando las autoridades demandan la modificación o nulidad de una resolución favorable a un particular, será de 5 años contados a partir del día siguiente a la fecha en que éste se haya emitido, salvo que haya producido efectos de tracto sucesivo, caso en el que se podrá demandar la modificación o nulidad en cualquier época sin exceder de los cinco años del último acto, teniendo en cuenta que los efectos de la sentencia, en caso de ser total o parcialmente desfavorable para el particular, sólo se retrotraerán a los 5 años anteriores a la presentación de la demanda.

Esencialmente, el escrito inicial de demanda deberá establecer el nombre del actor y su domicilio para oír y recibir notificaciones; la resolución impugnada, precisando la fecha de publicación en el supuesto de un decreto, acuerdo, acto o resolución de carácter general; el nombre de las autoridades demandadas, o del particular demandado y su domicilio; los hechos que motiven la demanda; las probanzas que ofrezca; los conceptos de anulación;³⁹ el nombre y domicilio del tercero interesado, cuando lo haya; y lo que se pretende obtener como resultado en el juicio.

Es de resaltar que la parte actora tiene la posibilidad procesal de ofrecer como prueba, el expediente administrativo del cual emanó la resolución o acto impugnado, en cuyo caso se deberá proveer al respecto en el auto admisorio, requiriéndolo a la autoridad para que lo exhiba a más tardar en la contestación de demanda.⁴⁰

³⁹ En atención al Principio de litis abierta en el que se sustenta el juicio de nulidad, a través del artículo 1º, segundo párrafo, de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo, el promovente podrá hacer valer no sólo los agravios encaminados a controvertir la legalidad de la resolución impugnada, sino además aquéllos dirigidos en contra de la propia recurrida, sin importar que éstos ya hayan sido planteados en el recurso del que derivó la impugnada.

⁴⁰ Cuando el juicio contencioso administrativo federal estaba regulado en el Código Fiscal de la Federación, en su artículo 209, antepenúltimo párrafo, se estipulaba de manera categórica que en ningún caso se requeriría el envío de un expediente administrativo para que obrara como prueba; no obstante, la Ley Federal de los Derechos del Contribuyente, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 23 de junio de 2005, ya contemplaba en su artículo 22, que tanto en el recurso administrativo como en juicio de nulidad, el contribuyente podría ofrecer como prueba el citado expediente administrativo, siendo obligación de la autoridad exhibirlo. Tal circunstancia, orilló al legislador a armonizar en su momento a la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo, con la Ley Federal de los Derechos del Contribuyente, en este aspecto.

Si en la demanda se omite el nombre, la resolución impugnada o los hechos, se desechará la misma por improcedente; y si omite cualquier otro requisito citado en el 14 de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo, se le requerirá para que dentro de un plazo de 5 días, subsane dicha deficiencia, apercibiéndolo de tener por no presentada la demanda o por no ofrecidas las pruebas, según sea el caso.

Ahora bien, la impetrante deberá anexar al escrito inicial de demanda, copias suficientes para su traslado, así como de los anexos; documento con el que acredite su personalidad o aquél en el que conste que le fue reconocida por la autoridad demandada, o en su caso, señalar los datos del registro del documento con el cual la tiene debidamente acreditada ante la Secretaría General de Acuerdos del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa; la resolución impugnada, o bien, tratándose de una resolución negativa ficta, deberá exhibirse el escrito en el que obre el sello de recibo de la instancia no resuelta; las constancias de notificación de la resolución combatida; si se ofreció una pericial o testimonial, se tendrá que incluir el cuestionario o interrogatorio, respectivamente; y las pruebas ofrecidas.

En estos lineamientos, si la promovente omite anexar algo de lo anteriormente citado, se le requerirá por un término de cinco días, bajo el apercibimiento de que en caso de no cumplimentar tal requerimiento, se tendrá por no presentada la demanda, o por no presentadas las pruebas, según corresponda.

Derivado del señalamiento que la parte actora realice en su escrito inicial, o bien, de que el Magistrado Instructor se percate de la procedencia, se llamará a juicio al tercero interesado, concediéndole un plazo de 45 días para hacerlo; los requisitos para la demanda son aplicables a este supuesto.

2.4 CONTESTACIÓN DE DEMANDA

Si la demanda es admitida, se correrá traslado de la misma y sus anexos a la autoridad o autoridades demandadas, quienes una vez

emplazadas tendrán un plazo de 45 días para pronunciarse al respecto, siendo el cómputo de forma individual para cada una de ellas.

En el supuesto de que las demandadas no produzcan la contestación a tiempo o en ésta no se refuten todos los hechos, se tendrán como ciertos los que la impetrante señale de manera precisa en su demanda, salvo que por las pruebas rendidas o por hechos notorios resulten desvirtuados.

Las autoridades demandadas deberán señalar en el oficio correspondiente, los incidentes de previo y especial pronunciamiento a que haya lugar; aquellas cuestiones que a su consideración impidan que el Tribunal deba pronunciarse sobre el fondo del asunto, tales como causales de improcedencia y sobreseimiento; hará alusión específicamente a cada uno de los hechos que el demandante le impute de manera expresa; se manifestará respecto de los conceptos de anulación señalados por la impetrante en su escrito inicial; ofrecerá pruebas, en los mismos términos requeridos para la demanda.

De manera paralela, las enjuiciadas deberán adjuntar a su ocurso, las copias de traslado respectivas; el documento con el que acredite su personalidad; las probanzas ofrecidas; el cuestionario o la ampliación del mismo, según corresponda; siendo aplicable en lo conducente, el contenido del artículo 15 de la Ley en comento.

Es importante señalar que las autoridades demandadas no podrán mejorar el derecho de la resolución impugnada.⁴¹

⁴¹ Robustece lo anterior, la tesis número V-TA-2aS-70, emitida por la Segunda Sección de la Sala Superior de este Tribunal, publicada en su Revista, Quinta Época, año IV, número 48, diciembre de 2004, p. 311, cuyo rubro es: “FUNDAMENTACIÓN DE LA RESOLUCIÓN IMPUGNADA.- NO PUEDE MEJORARSE EN LA CONTESTACIÓN DE LA DEMANDA”; así como la tesis número VIII.1o.22 A, visible a fojas 1415 del Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo: IX, Marzo de 1999, Novena Época, que es del tenor literal siguiente: “JUICIO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO. NO PUEDE MEJORARSE EN LA CONTESTACIÓN DE LA DEMANDA LA RESOLUCIÓN IMPUGNADA.

Las demandadas tendrán la posibilidad procesal de allanarse a las pretensiones de la accionante o revocar la resolución combatida en cualquier momento del juicio, siempre que sea con antelación al cierre de instrucción.

En caso de que sean varias las autoridades demandadas, existe la posibilidad de que se adhieran a la postura de una de ellas para unificar criterios; por su parte, tratándose de impuestos coordinados,⁴² si hay contradicciones entre los hechos y fundamentos de derecho dados en la contestación de la autoridad federativa coordinada que dictó la resolución impugnada y la formulada por el titular de la dependencia u organismo desconcentrado o descentralizado, únicamente se tomará en cuenta, respecto a esas contradicciones, lo expuesto por éstos últimos, toda vez que a fin de cuentas se estará versando sobre contribuciones de carácter federal.

Es interesante resaltar que en el juicio de nulidad la figura de la reconvencción deviene improcedente, ya que al ser la base de la litis una resolución administrativa impugnada por la parte actora, la controversia sólo puede versar sobre cuestiones inmersas en tal acto, por lo que el fallo que al efecto se dicte no puede pronunciarse respecto de otras cuestiones que no sean las que fungieron como sustento a las autoridades emisoras de la citada resolución.⁴³

2.5 AMPLIACIÓN DE LA DEMANDA Y LA CONTESTACIÓN A LA MISMA

El juicio de nulidad contempla esta fase procesal, derivado del posible desconocimiento que el gobernado pudiera tener respecto de algún hecho o actuación de la autoridad, relacionado con la resolución impugnada, concediéndole a la parte actora un plazo de 20 días computados a partir del siguiente a aquél en que surta efectos la notificación del auto donde se admita

⁴² La Coordinación Fiscal es "...la concertación en el ejercicio de las facultades tributarias de los diversos niveles de gobierno de un Estado, para lograr la armonía en los ordenamientos fiscales. La coordinación fiscal suele estar vinculada con la estructura federal como forma de organización del territorio de un Estado. En relación con el federalismo, la coordinación es la acción de ordenar las facultades tributarias y las relaciones fiscales entre la Federación y las entidades federativas...". *Enciclopedia Jurídica Mexicana*, 2ª edición, México, Instituto de Investigaciones Jurídicas, Universidad Nacional Autónoma de México, Porrúa, 2004, p. 631.

⁴³ LUCERO ESPINOZA, Manuel, *Op. Cit.*, p. 155.

la contestación de demanda. Dicha ampliación será procedente sólo en los casos específicos y limitativos que establece el diverso 17 de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo, y éstos son, cuando se impugne una negativa ficta,⁴⁴ cuando en la contestación de demanda se de a conocer el acto principal que dio origen a la resolución impugnada o su notificación, cuando se alegue que la resolución impugnada no fue notificada o que lo fue ilegalmente, y cuando con motivo de la contestación, se introduzcan en la litis, cuestiones que no sean conocidas por el actor al presentar la demanda, sin que con ello sea procedente mejorar la fundamentación o motivación del acto.

En lo conducente, las reglas que establecen los artículos 14 y 15 de la Ley de la materia le serán aplicables a este escrito.

Por su parte, y atendiendo al principio de equidad procesal para los plazos establecidos en la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo, las enjuiciadas tendrán un plazo de 20 días contados a partir del día siguiente a aquél en que les sea notificado en proveído en el se haya acordado la admisión de la ampliación de demanda, sin existir grandes variantes con los lineamientos seguidos para la contestación de demanda.

2.6 PRUEBAS

Los medios probatorios son definidos como aquellos elementos de carácter objetivo y subjetivo ofrecidos y exhibidos en un juicio, con la finalidad de crear convicción en el Juzgador, para que esté en posibilidad de vislumbrar la verdad jurídica y si es posible la histórica.⁴⁵

⁴⁴ Por negativa ficta, debe entenderse "...el sentido de la respuesta que la ley presume que ha recaído a una solicitud, petición o instancia formulada por escrito, por persona interesada, cuando la autoridad no la contesta ni resuelve en un determinado periodo..." **CARRASCO IRIARTE**, Hugo, *Diccionario jurídicos temáticos, Segunda Serie, Derecho Fiscal, Segunda Parte L-Z*, 2º Edición, México, Oxford, p. 623.

⁴⁵ **ESQUIVEL VÁZQUEZ**, Gustavo Arturo, *La prueba en el juicio fiscal federal*, 4º edición actualizada, México, Porrúa, 2005, pp. 3-7.

En el juicio de nulidad se deberán admitir toda clase de pruebas, salvo la de confesión de las autoridades mediante absolucón de posiciones,⁴⁶ y la petición de informes, a menos que los informes se circunscriban a hechos que consten en poder de las autoridades.⁴⁷

Las pruebas supervenientes son aquéllas de las que no se tenía conocimiento en el momento normal del ofrecimiento o se refieren a hechos que no habían sucedido hasta entonces.⁴⁸ Éstas podrán presentarse durante todo el proceso hasta antes de dictarse sentencia. Una vez recibida, se le dará vista a la contraparte para que manifieste lo que a su derecho convenga por un plazo de cinco días.

El Magistrado Instructor podrá ordenar la exhibición de cualquier probanza, la realización de cualquier diligencia e incluso el desahogo de una pericial de forma oficiosa, que le ayude a vislumbrar de mejor manera el panorama del asunto en litigio.

Es preciso mencionar que el derecho administrativo maneja un principio trascendental en el sentido de sus fallos, y radica en que las resoluciones y actos de naturaleza administrativa se presumirán legales, por lo que en un inicio la parte actora tendrá la carga de la prueba, y en consecuencia, si los mismos afectados no los impugnan y logran controvertir dicha legalidad, continuarán revestidos de la misma, a pesar de las deficiencias que pudieran tener.

Ahora bien, a la luz de lo dispuesto en el artículo 68 del Código Fiscal de la Federación, cuya esencia fue transmitida al diverso 42 de la Ley Federal de

⁴⁶ Esta clase de confesión se califica como expresa, ergo, la tácita sí se encuentra permitida en el juicio de nulidad y será aquélla en la que las autoridades demandadas manifiesten por ciertos hechos propios que le perjudiquen dentro de cualquier promoción presentada por ella, o incluso si se advierte de la propia resolución impugnada.

⁴⁷ Tesis número V-TASR-XVII-14, emitida por la Sala Regional Peninsular del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, publicada en su Revista, Quinta Época, año V, número 50, febrero de 2005, p. 216, en cuyo rubro se estipula: "PRUEBA DE PETICIÓN DE INFORMES. SU INADMISIÓN CUANDO LA MISMA VERSA SOBRE HECHOS QUE CONSTAN EN DOCUMENTOS PÚBLICOS AL ALCANCE DE LA PARTE ACTORA Y QUE NO SON EXCLUSIVOS DE LA AUTORIDAD".

⁴⁸ GÓMEZ LARA, Cipriano, *Derecho Procesal Civil*, 7º edición, México, Oxford University Press, Colección Textos Jurídicos Universitarios, 2005, p. 104.

Procedimiento Contencioso Administrativo, la parte afectada por una resolución o acto administrativo podrá revertir la carga de la prueba si niega lisa y llanamente los hechos que los motiven, salvo que la negativa implique la afirmación de otro hecho, atendiendo a lo sustentado por los artículos 81 y 82 del Código Federal de Procedimientos Civiles, de aplicación supletoria.⁴⁹

Aunque, en la práctica el tipo de prueba más socorrido en la materia administrativa es abrumadoramente la documental, la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo, indica los lineamientos para el correcto desahogo de las pruebas pericial y testimonial.

2.7 INCIDENTES

Estas figuras se encuentran vinculadas con el proceso, aunque no lo resuelven ni repercuten de manera definitiva en el fondo del asunto, ya que únicamente se enfocan a dilucidar una controversia de carácter incidental que surge en el mismo.

Por sus repercusiones en la tramitación del proceso, los incidentes se clasifican en aquéllos que son de previo y especial pronunciamiento y los que no lo son. Los primeros constituyen un óbice para su continuación y deben ser resueltos invariablemente previamente a la situación del fondo del negocio; por su parte, los otros se llevan de manera paralela a la tramitación del asunto principal, sin detener la tramitación del proceso.⁵⁰

En el juicio de nulidad, únicamente serán incidentes de previo y especial pronunciamiento, la incompetencia en razón del territorio, el de acumulación de

⁴⁹ En el citado artículo 81 se señala que el actor debe probar los hechos constitutivos de su acción y el reo los de sus excepciones; mientras que el diverso 82 se estipula que el que niega sólo está obligado a probar cuando la negación envuelva la afirmación expresa de un hecho, cuando se desconozca la presunción legal que tenga a su favor el colitigante, y cuando se desconozca la capacidad. Tales hipótesis se dilucidan en todo juicio de nulidad como rectoras de la carga de la prueba. En este sentido, resulta interesante el contenido de la Jurisprudencia VI.3º.A.J/38, emitida por el Tercer Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Sexto Circuito, publicada en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, Tomo XX, septiembre de 2004, p. 1666, cuyo rubro es: "PRUEBA, CARGA DE LA, EN EL JUICIO FISCAL".

⁵⁰ ESQUIVEL VÁZQUEZ, Gustavo Arturo, *El juicio de lesividad...*, p. 101.

juicios, el de nulidad de notificaciones, la recusación por causa de impedimento, la reposición de autos y la interrupción por causa de muerte, disolución, declaratoria de ausencia o incapacidad.

Ahora bien, cuando se promueva juicio de nulidad ante una de las Salas Regionales del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, que otra deba conocer por razón de territorio, aquella se declarará incompetente debiendo comunicar su resolución a la que corresponderá conocer del negocio, según su apreciación, remitiéndole los autos.⁵¹

Una vez recibidos, la Sala correspondiente decidirá dentro de 48 horas, si acepta o no el conocimiento del asunto, y si así lo hace, deberá comunicárselo a las partes, a la Sala remitora y al Magistrado Presidente del Tribunal.

Por otro lado, si no lo aceptase lo comunicará a las partes y a la citada Sala, turnando los autos al referido Presidente, para que éste lo ponga a consideración del Pleno, quien decidirá cuál es la Sala Regional o instancia competente.

En otro orden de ideas, el incidente de acumulación de juicios resulta procedente cuando las partes sean las mismas y se invoquen idénticos; cuando siendo diferentes las partes e invocándose distintos agravios el acto impugnado sea uno mismo o se impugne varias partes del mismo acto; o cuando independientemente de que las partes y los agravios sean o no diversos, se impugnen actos o resoluciones que sean unos antecedentes o consecuencia de los otros.

⁵¹ Ahora bien, si la autoridad fuera la parte actora, es decir, estuviéramos en presencia de un juicio de lesividad, debe atenderse al domicilio de la autoridad demandante, a la luz del último párrafo del artículo 31 de la Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa. Tesis número IV-P-SS-39, emitida por el Pleno de la Sala Superior del citado Tribunal, publicada en su Gaceta, Cuarta Época, año II, número 21, abril 2000, p. 60, en cuyo rubro es estipula: "INCOMPETENCIA POR RAZÓN DE TERRITORIO.- TRATÁNDOSE DE UN JUICIO DE LESIVIDAD, DEBE ATENDERSE AL DOMICILIO DE LA AUTORIDAD DEMANDANTE".

La tramitación del incidente de mérito será de oficio o a petición de la parte agraviada. Bajo el segundo supuesto, la interposición del mismo se hará ante el Magistrado Instructor que conozca del juicio más antiguo, para que éste le solicite a la Sala o Salas correspondientes, la remisión de los autos objeto de la posible acumulación, debiendo resolver el incidente a través de sentencia interlocutoria.

Por su parte, el incidente de nulidad de notificaciones tendrá como objetivo, el que las partes tengan la oportunidad procesal de impugnar aquellas que no fueren diligenciadas conforme a derecho. En este caso, la incidentista deberá interponerlo dentro de los 5 días siguientes a aquél en que haya tenido conocimiento de la actuación supuestamente irregular, ofreciendo los elementos probatorios que considere pertinentes.

En caso de admitirse el incidente de cuenta, se dará vista a la contraria por un plazo de 5 días a efecto de que manifieste lo que a su derecho convenga, procediendo la Sala a dictar resolución una vez transcurrido el mismo.

Si en el fallo referido, se declara la nulidad de las notificaciones respectivas, se ordenará de inmediato la reposición de la diligencia, así como la imposición de una multa al actuario que la diligenció, en el entendido de que podrá ser destituido sin responsabilidad para el Estado en caso de reincidencia. Esto último, en aras de llevar los juicios con celeridad y sin obstáculos procesales y a veces voluntarios y premeditados que los dilaten.

En caso de que los Magistrados que conozcan de un asunto en particular, no se excusen debiendo hacerlo, las partes podrán recusarlos, luego de que conozcan interponiendo el escrito de cuenta ante la Sala Regional o Sección del Pleno donde se halle el Magistrado de mérito, ofreciendo las probanzas pertinentes, para que dentro de 5 días, el Presidente de la Sala o Sección remita al Presidente del Tribunal el escrito junto con el informe del Magistrado recusado, con la finalidad de que el Pleno de la Sala Superior decida.

Respecto de la recusación del perito tercero en discordia, las partes podrán interponer incidente dentro del plazo de 6 días siguientes a la fecha en que surta efectos la notificación del auto donde se les comunique la designación del mismo, dándole vista a éste por un plazo de 3 días para que manifieste lo que a su derecho convenga, debiendo resolver al término de dicho plazo con o sin informe.

El incidente de falsedad de documentos podrá interponerse durante toda la instrucción y hasta antes de su cierre, substanciándose mediante el procedimiento genérico que establece el artículo 39, cuarto párrafo, de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo, esto es, una vez recibida la promoción se le dará vista a la contraria para que dentro de 3 días manifieste lo que a su derecho convenga, debiendo las partes ofrecer las pruebas que consideren idóneas para acreditar su dicho, y una vez desahogadas éstas, la Sala Regional deberá resolver. Dicho incidente, no perturbará el trámite del proceso, es decir, será sólo de especial pronunciamiento.

En el supuesto de que alguna de las partes sostenga la falsedad de la firma de la otra en un documento, se podrá citar a ésta última al local donde se halle la Sala Regional de mérito, para efecto de que estampe su firma en presencia del secretario de acuerdos, misma que se tendrá como indubitable para el cotejo. Por otra parte, en caso de otro supuesto de este mismo incidente, la promovente deberá exhibir el documento objetado o indicar su ubicación, ofreciendo en su caso, la pericial correspondiente, ya que en caso contrario, el Magistrado Instructor deberá desecharlo de plano.

La resolución contenida en la sentencia interlocutoria emitida con motivo del incidente en estudio, será únicamente para efecto del juicio de nulidad de que se trate.

Por su parte, el incidente de reposición de autos dará inicio a instancia de parte o de oficio, levantando donde se circunstancie la existencia anterior y la falta posterior del expediente o parte de éste, quedando suspendido el juicio.

Se dará vista a las partes por 10 días, los cuales podrán ser prorrogables, para que exhiban ante el Magistrado Instructor, copia simple o certificada de todas aquellas documentales que obren en su poder pertenecientes al expediente. Una vez integrados los autos, la Sala tendrá por repuestos los mismos dentro de los 5 días siguientes, ordenándose la continuación del proceso.

En el caso de los incidentes de previo y especial pronunciamiento indicados en el artículo 29 de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo, consecuentemente deberá ordenarse la suspensión del procedimiento hasta en tanto sea resuelto el mismo.

Por regla general, cuando se resuelvan incidentes innominados por la propia Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo, éstos se substanciarán de acuerdo al cuarto párrafo del artículo 39 de dicho cuerpo legal.

2.8 MEDIDAS CAUTELARES

Se pueden definir como instrumentos que se tramitan vía incidental en el juicio de nulidad, y que la Ley otorga a primera vista a favor del demandante, pero también a favor del Juzgador mismo, quien con el otorgamiento de éstas, se encuentra en posibilidad de dictar sentencia sin que se corra el riesgo de que el negocio quede sin materia.⁵²

⁵² LUCERO ESPINOSA, Manuel, “Medidas cautelares en el procedimiento contencioso administrativo federal mexicano”, *Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa a los LXX años de La Ley de Justicia Fiscal*, Tomo III Recursos administrativos, juicio contencioso administrativo y responsabilidad patrimonial del Estado y de los servidores públicos, México, Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, 2006, pp. 133-136.

La finalidad de toda medida cautelar decretada en el juicio de nulidad, será mantener la situación de hecho existente, tendiente a evitar que el litigio quede sin materia o causar un daño irreparable al actor, con excepción de aquéllas que de concederse, se produzca un daño o perjuicio al interés social y se contravengan disposiciones de orden público.

La interposición de dicho incidente podrá realizarse durante cualquier momento del juicio antes de dictar sentencia, debiendo presentar el promovente escrito en el que se soliciten y además se agregue nombre y domicilio para oír y recibir notificación en territorio nacional, resolución que se pretende impugnar y fecha de notificación de la misma, la situación de hecho que se pretende resguardar con el otorgamiento de la misma, la expresión de motivos, el acreditar el derecho y la necesidad que tiene para gestionar la medida cautelar mediante los medios probatorios conducentes, y las copias de traslado de ley.

La aplicación de medidas cautelares también podrá ser implementada de oficio, e incluso la Instructora podrá exigir garantía al solicitante en caso de así considerarlo pertinente, con la finalidad de salvaguardar el patrimonio de la demandada, del tercero interesado, si lo hubiere, o bien, de todo aquel tercero ajeno al juicio en que se actúe.

Una vez admitido el incidente, se correrá traslado a la contraria que manifieste lo que a su derecho convenga mediante un informe que deberá rendir dentro del plazo de 3 días, contados a partir del siguiente al en que surta efectos la notificación del citado proveído. En el supuesto de que las demandadas no rindan el informe en comento, se tendrá por ciertos los hechos imputados por la promovente, procediendo la Sala que tenga conocimiento a dictar la sentencia interlocutoria respectiva. Asimismo, en caso de que ésta haya solicitado también el otorgamiento de medidas cautelares de manera provisional, en el auto admisorio deberá acordarse lo conducente al respecto.

Es importante señalar que mientras no se haya dictado el fallo definitivo, la Sala Regional podrá modificar o revocar el proveído que en su momento

haya concedido o negado la concesión de las mediadas cautelares, cuando ésto se halle justificado.

En caso de que las enjuiciadas no acaten las mediadas cautelares otorgadas o no acepten la garantía correspondiente, la Sala podrá declarar nulas todas aquellas actuaciones realizadas en contravención a la sentencia interlocutoria de mérito, añadiendo una multa a la autoridad renuente. Aunado a lo anterior, la parte afectada tendrá derecho a reclamar los daños y perjuicios ocasionados, mismos que correrán por cuenta de la unidad administrativa en la que esté adscrito el servidor público reluctante.

Punto aparte merece la mención del otorgamiento de medidas cautelares positivas, las cuales consisten en poder ejecutar o continuar ejecutando de forma provisional lo que ha sido negado o prohibido por un acto administrativo, durante el lapso que dure el juicio principal.⁵³

Respecto de las garantías, el otorgamiento de la medida cautelar correspondiente, puede quedar sin efecto, si a su vez el tercero ofrece una contragarantía bastante para indemnizar los daños y perjuicios que pudieran causarse por dejarse de implementar las citadas medidas.

2.9 SUSPENSIÓN

Tal como se asentó en líneas precedentes,⁵⁴ la suspensión de la ejecución del acto impugnado es una de las especies de las medidas cautelares reguladas por la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo, que son el género, y en este mismo orden de ideas su solicitud previa ante las autoridades demandadas no es un requisito de procedibilidad para su admisión como incidente.

La suspensión se podrá solicitar en cualquier tiempo durante el juicio de nulidad, debiendo acompañar al escrito, las pruebas pertinentes y copias de

⁵³ *Ibid.*, p. 139.

⁵⁴ *Infra* nota 32.

traslado para las partes y una más para la carpeta de suspensión, la cual se llevará por cuerda separada.

Asimismo, se deberá ofrecer garantía suficiente mediante billete de depósito o póliza de fianza expedida por alguna institución autorizada, a favor de la otra parte o terceros que pudieran tener derecho a la reparación del daño o a ser indemnizados, con el otorgamiento de la suspensión si no se obtiene sentencia favorable en el juicio de nulidad.

En el supuesto de solicitarse la suspensión de la ejecución de actos inherentes a la determinación, liquidación, ejecución o cobro de contribuciones o créditos fiscales, resultará procedente la suspensión, misma que surtirá efectos si se ha constituido o se constituye la garantía del interés fiscal ante la autoridad ejecutora por cualquiera de los medios permitidos por las leyes fiscales.⁵⁵

El Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, está facultado para disminuir la garantía, si el monto del interés fiscal superara la capacidad económica del solicitante, o bien, cuando se trate de un tercero diverso al sujeto obligado de manera directa o solidaria al pago del adeudo fiscal.

En el escrito de interposición del incidente de suspensión, la promovente señalará las razones por las cuales estima que es procedente conceder la medida cautelar, así como indicar los perjuicios que le depararían con la ejecución del acto impugnado.

⁵⁵ En términos generales, el artículo 141 del Código Fiscal de la Federación contempla que los contribuyentes podrán garantizar el interés fiscal mediante depósito en dinero, carta de crédito u otras formas de garantía financiera equivalentes que establezca la Secretaría de Hacienda y Crédito Público mediante reglas de carácter general que se efectúen en las cuentas de garantía del interés fiscal a que se refiere el artículo 141-A de este Código; prenda o hipoteca; fianza otorgada por institución autorizada, la que no gozará de los beneficios de orden y excusión; obligación solidaria asumida por tercero que compruebe su idoneidad y solvencia; embargo en la vía administrativa; títulos valor o cartera de créditos del propio contribuyente, en caso de que se demuestre la imposibilidad de garantizar la totalidad del crédito mediante cualquiera de las fracciones anteriores, los cuales se aceptarán al valor que discrecionalmente fije la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

Una vez recibido el escrito de cuenta, el Magistrado Instructor podrá proveer respecto de la suspensión provisional, siempre que así sea solicitada, que el otorgamiento de la misma no afecte al interés social, ni se contravengan disposiciones de orden público o quede sin materia el juicio, que no se trate de actos que se hayan consumado de manera irreparable, que se le causen al demandante daños mayores de no decretarse la suspensión, y que sin entrar al análisis del fondo del asunto, se advierta notoriamente la ilegalidad manifiesta del acto administrativo impugnado.

Al respecto resulta insoslayable hacer un señalamiento inherente a la apariencia del buen derecho y el peligro en la demora, que en la especie cuentan con un carácter primordial al momento de otorgar alguna medida cautelar, como la suspensión de la ejecución del acto impugnado. La apariencia del buen derecho "...apunta a una credibilidad objetiva y seria que descarte una pretensión manifiestamente infundada, temeraria o cuestionable, lo que se logra a través de un conocimiento superficial, dirigido a lograr una decisión de mera probabilidad respecto de la existencia del derecho discutido en el proceso, de modo que, según un cálculo de probabilidades, sea posible anticipar que en la sentencia definitiva se declarará la inconstitucionalidad del acto impugnado; y, por su parte, el peligro en la demora consiste en la posible frustración de los derechos del promovente de la medida, como consecuencia de la tardanza en el dictado de la resolución de fondo..."⁵⁶

Tratándose de asuntos en los que la normatividad que regule el acto administrativo impugnado cuya suspensión provisional se solicite, el Magistrado Instructor podrá darle el alcance que al efecto considere prudente; asimismo, tanto la provisional como la definitiva subsistirán hasta en tanto no se revoquen o modifiquen, o en su defecto, hasta que se dicte sentencia definitiva.

Para finalizar con esta figura, resulta importante señalar que la Segunda Sala de nuestro máximo tribunal manifestó en la Contradicción de Tesis

⁵⁶ Jurisprudencia número P./J. 109/2004, emitida por el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, publicada en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, Tomo XX, octubre de 2004, p. 1849.

número 39/2007-SS, que no es necesario agotar la instancia correspondiente al juicio de nulidad con antelación al amparo, toda vez que el artículo 28 de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo, regulador total de la suspensión del acto impugnado, contiene mayores requisitos que los previstos para la misma figura en la Ley de Amparo, actualizándose la excepción al principio de definitividad contenido en los artículos 124, 125 y 135 de esta última Ley.⁵⁷ No obstante, en la especie tal criterio no ha hecho mella en los promoventes del juicio de nulidad que día a día incrementan los asuntos ventilados ante el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa.⁵⁸

2.10 CIERRE DE INSTRUCCIÓN

El cierre de instrucción tiene como finalidad el dejar los autos del expediente en que se actúa sin cuestiones pendientes por resolver ni desahogarse, quedando únicamente por otorgar a las partes plazo para formular alegatos por escrito.⁵⁹

Diez días después de concluida la instrucción del juicio de nulidad, y si no existieren cuestiones pendientes por desahogar, se notificará a las partes por lista, que tienen un plazo de 5 días para formular alegatos, y feneciendo este último término se elaborará el acuerdo de cierre de instrucción.

2.11 FACULTAD DE ATRACCIÓN

Las partes en el juicio, la Sala Regional en que se conozca del juicio e incluso el Presidente del Tribunal, podrán solicitar al Pleno o a las Secciones del mismo, que ejerzan la facultad de atracción, respecto de asuntos que revistan características especiales, consistentes en que por su materia, conceptos de anulación o cuantía, se consideren relevantes, entendiéndose por

⁵⁷ Jurisprudencia número 2ª. J. 56/2007, emitida por la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, publicada en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, Tomo XXV, mayo de 2007, p. 1103.

⁵⁸ Supra Nota 110.

⁵⁹ A la luz de lo estipulado en el artículo 49, primer párrafo, de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo, tratándose de asuntos en los que se configure alguna hipótesis de sobreseimiento, no será necesario que se cierre la instrucción para dictar sentencia.

ésta última, aquélla que rebase de 3,500 veces el salario mínimo general vigente en el Distrito Federal, elevado al año, vigente al momento de la emisión del acto impugnado.

También se podrán atraer casos, en los que sea necesaria por primera vez, la interpretación directa de una norma, fijar el alcance de los elementos constitutivos de una contribución o fijar jurisprudencia.

La solicitud que lleven a cabo las Salas Regionales o las autoridades deberá presentarse de manera previa al cierre de la instrucción. Por su parte, el Presidente del Tribunal informará el ejercicio de la facultad de atracción antes del citado cierre.

En caso de que se decida ejercer dicha facultad, se le hará saber a la Sala Regional para que ésta continúe con la tramitación del juicio, y una vez cerrada la instrucción, se remitirán los autos a la Secretaría General de Acuerdos del Tribunal, que lo turnará al Magistrado Ponente que corresponda.

2.12 SENTENCIAS DEFINITIVAS

Es la resolución emitida por el Juzgador, de forma individual o colegiada por parte del órgano jurisdiccional, para dilucidar el fondo del litigio, conflicto o controversia, lo que significa la terminación normal del proceso.⁶⁰

Los fallos definitivos emitidos por el Tribunal deberán estar fundados en derecho y resolverán únicamente sobre la pretensión de la impetrante,⁶¹ es

⁶⁰ CARRASCO IRIARTE, Hugo, *Op. Cit.*, p. 864.

⁶¹ Los fallos emitidos por el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, deberán pronunciarse sobre todos los aspectos controvertidos del acto impugnado, así como toda cuestión efectivamente planteada por la parte actora, pudiendo invocar hechos notorios que no hayan sido puntualizados por las partes. En dichos fallos deberá consagrarse el principio de exhaustividad, el cual constrañe al citado órgano jurisdiccional a analizar preferentemente los conceptos de nulidad que puedan llevar a declarar la nulidad lisa y llana de las resoluciones impugnadas, y únicamente en el supuesto de que los estime infundados, estudiará aquéllos en los que se reclamen omisiones de requisitos formales o vicios del procedimiento que sirvan para declarar una nulidad para efectos, debiendo estudiar su totalidad, a efecto de que la autoridad corrija todos sus errores en aras de evitar otro acto viciado. Al respecto resultan interesantes los siguientes criterios: la tesis número VIII.2o.27 A, emitida por el Segundo Tribunal Colegiado del Octavo Circuito, visible en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo VII,

decir, en el contencioso administrativo federal no existe la suplencia por deficiencia de la queja, sin que ello sea impedimento para que el Juzgador analice los agravios de la actora en atención a la *causa petendi*, ya que incluso la Juzgadora tendrá facultades para corregir citas incorrectas de los preceptos legales que se estimen transgredidos y analizar en su conjunto los agravios y demás razonamientos de las partes, con la finalidad de llegar a la verdad jurídica e histórica de ser posible.

Dada la trascendencia del artículo 51 de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo, el cual indica de manera limitativa las causales por las que se podrá declarar la nulidad de una resolución administrativa, resulta importante su transcripción:

“Artículo 51.- Se declarará que una resolución administrativa es ilegal cuando se demuestre alguna de las siguientes causales:

I. Incompetencia del funcionario que la haya dictado, ordenado o tramitado el procedimiento del que deriva dicha resolución.

II. Omisión de los requisitos formales exigidos por las leyes, siempre que afecte las defensas del particular y trascienda al sentido de la resolución impugnada, inclusive la ausencia de fundamentación o motivación, en su caso.

III. Vicios del procedimiento siempre que afecten las defensas del particular y trasciendan al sentido de la resolución impugnada.

IV. Si los hechos que la motivaron no se realizaron, fueron distintos o se apreciaron en forma equivocada, o bien si se dictó en contravención de las disposiciones aplicadas o dejó de aplicar las debidas, en cuanto al fondo del asunto.

V. Cuando la resolución administrativa dictada en ejercicio de facultades discrecionales no corresponda a los fines para los cuales la ley confiera dichas facultades.

Para los efectos de lo dispuesto por las fracciones II y III del presente artículo, se considera que no afectan las defensas del particular ni trascienden al sentido de la resolución impugnada, entre otros, los vicios siguientes:

a) Cuando en un citatorio no se haga mención que es para recibir una orden de visita domiciliaria, siempre que ésta se inicie con el destinatario de la orden.

b) Cuando en un citatorio no se haga constar en forma circunstanciada la forma en que el notificador se cercioró que se encontraba en el domicilio correcto, siempre que la diligencia se haya efectuado en el domicilio indicado en el documento que deba notificarse.

c) Cuando en la entrega del citatorio se hayan cometido vicios de procedimiento, siempre que la diligencia prevista en dicho citatorio se haya entendido directamente con el interesado o con su representante legal.

febrero de 1998, página 547 que a la letra dice: “SENTENCIA DEL TRIBUNAL FISCAL DE LA FEDERACIÓN QUE DECLARA LA NULIDAD LISA Y LLANA DE LA RESOLUCIÓN IMPUGNADA. HACE INNECESARIO EL ESTUDIO DE DIVERSAS CAUSALES DE ILEGALIDAD QUE PUDIERAN PRODUCIR EL MISMO EFECTO”; la Jurisprudencia VI-J-SS-17, emitida por el Pleno de la Sala Superior del Tribunal Federal de JUSTICIA fiscal y Administrativa, publicada en su Revista, Sexta Época, año I, número 11, noviembre de 2008, p. 73, cuyo rubro es: “AGRAVIO DE FONDO INFUNDADOS. SU ESTUDIO EN CASO DE INSUFICIENTE FUNDAMENTACIÓN DE LA COMPETENCIA DE LA AUTORIDAD”.

d) Cuando existan irregularidades en los citatorios, en las notificaciones de requerimientos de solicitudes de datos, informes o documentos, o en los propios requerimientos, siempre y cuando el particular desahogue los mismos, exhibiendo oportunamente la información y documentación solicitadas.

e) Cuando no se dé a conocer al contribuyente visitado el resultado de una compulsión a terceros, si la resolución impugnada no se sustenta en dichos resultados.

f) Cuando no se valore alguna prueba para acreditar los hechos asentados en el oficio de observaciones o en la última acta parcial, siempre que dicha prueba no sea idónea para dichos efectos.

El Tribunal podrá hacer valer de oficio, por ser de orden público, la incompetencia de la autoridad para dictar la resolución impugnada o para ordenar o tramitar el procedimiento del que derive y la ausencia total de fundamentación o motivación en dicha resolución.

Los órganos arbitrales y de otra naturaleza, derivados de mecanismos alternativos de solución de controversias en materia de prácticas desleales, contenidos en tratados y convenios internacionales de los que México sea parte, no podrán revisar de oficio las causales a que se refiere este artículo.

Respecto del sentido de las sentencias definitivas en el juicio de nulidad, éstas se clasifican a grandes rasgos de la siguiente manera:

1. Aquéllas que reconocen la validez de la resolución o acto impugnado;
2. Aquéllas que declaran la nulidad de los mismos;
3. Aquéllas que declaran la nulidad de la resolución impugnada para determinados efectos, hipótesis en la que las demandadas tendrán un plazo de 4 meses para cumplimentar el fallo; y
4. Aquéllas que declaran la nulidad y además le reconocen a la instaurante un derecho subjetivo, condenando al cumplimiento de la obligación correlativa; o le otorguen o restituyan en el goce de los derechos afectados; o declaren la nulidad del acto o resolución administrativa, cesando los efectos de los actos de ejecución que afectan a la impetrante. En este caso si las autoridades no dieran cabal cumplimiento al fallo dentro de un plazo de 4 meses, el afectado tendrá derecho a una indemnización que se tramitará ante el propio Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa vía incidental.

2.12.1 CUMPLIMIENTO DE LAS SENTENCIAS

En este aspecto, la más reciente Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo ha reforzado sus facultades para poder conocer del

cumplimiento de sus fallos e inclusive actuar de oficio para conseguir el mismo; continuando con su transformación histórica de un Tribunal de simple anulación a uno de plena jurisdicción.⁶²

Para el cumplimiento de las sentencias inherentes a los supuestos contenidos en los numerales 3 y 4 arriba señalados, las autoridades contarán con un plazo de 4 meses.⁶³

Por lo que toca a las sentencias que declaren la nulidad, inclusive la lisa y llana, del acto o resolución administrativa, y éstas se funden en la incompetencia de la emisora, la autoridad competente podrá iniciar el procedimiento o dictar una nueva resolución, sin violar lo resuelto por la sentencia, siempre que sus facultades no hayan caducado.

Si la nulidad se declaró por un vicio formal de la resolución impugnada, ésta se puede reponer subsanándolo, asimismo, en el caso de nulidad por vicios del procedimiento, éste se puede reanudar reponiendo el acto viciado y a partir de éste.

En términos generales, bajo estas dos hipótesis las enjuiciadas se encuentran constreñidas a dar cumplimiento a la sentencia, teniendo un término de 4 meses para reponer el procedimiento y dictar una nueva resolución.

Ahora bien, cuando la resolución impugnada cuente con errores en cuanto al fondo, las emisoras se abstendrán de dictar una nueva resolución

⁶² En la actualidad, el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa se le considera un órgano de semi-plena jurisdicción, debido a que si bien el artículo 51, en su fracción IV, le concede la atribución de declarar la existencia de un derecho subjetivo y condenar al cumplimiento de su ejecución, en la práctica el Tribunal no ha podido lograr por sí mismo que se cumplimenten sus fallos, por lo que aún contando con la queja (medio de defensa que se analizará más adelante), si la autoridad no da cumplimiento a la sentencia, el afectado tendrá que acudir a la instancia del juicio de garantías para poder ejecutarla.

⁶³ Este plazo comenzará a computarse a partir del día siguiente a aquél en que el propio Tribunal le informe a las autoridades que no se interpuso juicio de garantías en contra del fallo definitivo, o bien, aquél en que el particular le haga saber bajo protesta de decir verdad que no instauró dicho medio de control constitucional. En todo caso, las autoridades están obligadas a solicitar dicho informe al Tribunal dentro de los 20 días siguientes a aquél en que haya fenecido el plazo de la actora para la interposición del juicio de amparo.

sobre los mismos hechos, salvo que así lo ordene el fallo; sin embargo, en ningún caso el nuevo acto podrá ocasionarle un perjuicio mayor al contenido en la resolución cuya nulidad ya se ha dictado.

En los casos en que la nulidad se haya derivado del desvío de poder,⁶⁴ la autoridad que la emitió quedará impedida para hacerlo nuevamente sobre los mismos hechos, salvo que así lo ordene el fallo.

Tratándose de asuntos en los que se haya determinado condena, en la sentencia definitiva se deberá precisar la forma y los plazos para cumplirla.

Cuando se interponga el juicio de amparo o el recurso de revisión, se suspenderá el efecto de la sentencia hasta que se dicte la resolución que ponga fin a la controversia.

2.12.2 ATRIBUCIONES OFICIOSAS DEL TRIBUNAL EN EL CUMPLIMIENTO DE LAS SENTENCIAS

Con el ánimo de conseguir cabalmente el cumplimiento de las sentencias definitivas, el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa contará con atribuciones para actuar de oficio, requiriendo a la emisora para que rinda un informe dentro de los 3 días siguientes, salvo que se trate de una nulidad para efectos respecto de un acto administrativo oficioso.

Una vez fenecido el plazo, con informe o sin él dilucidará si existió o no incumplimiento injustificado de la sentencia. Bajo el primer supuesto se le impondrá una multa de apremio que oscilará entre 300 y 3,500 veces el salario mínimo general diario que estuviere vigente en el Distrito Federal, tomando en

⁶⁴ El desvío de poder, se encuentra preceptuado en el artículo 51, fracción V, de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo, y consiste en todo aquel acto de una autoridad que es llevado a cabo dentro de su competencia y respetando las formas impuestas por la ley, pero por motivos y para fines diversos a aquéllos por los cuales dicho poder le ha sido conferido. Esta conducta es posible apreciarla, según la doctrina, si se advierte un beneficio personal, en favor de un tercero o de la misma Administración Pública. *Cfr. LUCERO ESPINOZA, Manuel, Teoría y práctica...*, pp. 246-249.

cuenta la gravedad del incumplimiento y las consecuencias que ello hubiere ocasionado.

Aunado a lo anterior, le requerirá cumplimentar el fallo dentro de 3 días, apercibiéndola de que en caso de no hacerlo, se le impondrán nuevas multas de apremio, además de informar a su superior jerárquico.

Si luego de ello, la demandada siguiera renuente, se podrá requerir al superior jerárquico de aquella para que dentro de 3 días la obligue a cumplir sin demora, y en caso de continuar con el incumplimiento se le impondrá al superior jerárquico una multa en los mismos términos.

Transcurridos los plazos señalados, el Tribunal hará del conocimiento de la Contraloría Interna correspondiente los hechos, a fin de determinar la responsabilidad correspondiente.

2.12.3 QUEJA

Por su parte, la accionante podrá ocurrir en queja ante el propio Tribunal, cuando pretendiendo acatar una sentencia, sea definitiva o interlocutoria respecto del incidente de suspensión de la ejecución del acto impugnado, se dicte una resolución que repita el acto impugnado, o bien, incurra en exceso o defecto.

También podrá ocurrir en queja a la resolución definitiva emitida y notificada después de concluido el plazo correspondiente, cuando se trate de una sentencia dictada con base en las fracciones II y III del artículo 51 de la propia ley, que obligó a la autoridad demandada a iniciar un procedimiento o a emitir una nueva resolución, siempre y cuando se trate de un procedimiento oficioso.

Asimismo, se tendrá el mismo medio de defensa cuando la autoridad omita dar cumplimiento a la sentencia, o si la autoridad no da cumplimiento a la

orden de suspensión definitiva de la ejecución del acto impugnado en el juicio contencioso administrativo federal.

Dicha queja se interpondrá dentro de los 15 días siguientes a aquél en que surtió efectos la notificación del acto, resolución o manifestación que la provoca, y por una sola vez; salvo que se trate de la omisión del cumplimiento del fallo, caso en el que se podrá interponer en contra de las resoluciones dictadas en cumplimiento a esta instancia, y en cualquier tiempo, salvo que haya prescrito su derecho.

Una vez recibida la queja y siendo admitida ésta, el Magistrado Instructor o el Presidente de la Sección o el Presidente del Tribunal, ordenarán a la autoridad a quien se impute el incumplimiento, que rinda informe dentro del plazo de 5 días en el que justificará el acto que provocó la queja; y luego de que se haya vencido el término se dará cuenta a la Sala Regional, la Sección o el Pleno que corresponda, la que resolverá dentro de los 5 días siguientes.

Si el Tribunal considera que hubo repetición del acto, se hará la declaratoria correspondiente, anulando la resolución repetida y la notificará a la autoridad responsable de la repetición, previniéndole se abstenga de incurrir en nuevas repeticiones, independientemente de la multa que amerite.

Tratándose de exceso o defecto en el cumplimiento, se dejará sin efectos la resolución que provocó la queja y concederá a la autoridad demandada 20 días para que dé cabal cumplimiento al fallo, indicando pormenorizadamente la forma y términos a seguir.

Si se aprecia que las demandadas se encuentran imposibilitadas de dar pleno cumplimiento a la sentencia, se ordenará su cumplimiento sustituto e instruirá el incidente respectivo.

En el supuesto de que se resuelva que hubo incumplimiento de la suspensión otorgada, declarará la nulidad de las actuaciones realizadas en violación a la suspensión.

Bajo la hipótesis de que la queja resulte improcedente, habiendo resolución administrativa definitiva, se prevendrá al promovente para que dentro de 45 días la presente como demanda nueva, debiendo atender los requisitos establecidos por los preceptos 14 y 15 de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo, la cual será ventilada ante la misma Sala en la que se conoció del asunto que derivó en queja.

2.13 RECURSO DE RECLAMACIÓN

Este medio de defensa resulta procedente en contra de las resoluciones del Magistrado Instructor que admitan, desechen o tengan por no presentada la demanda, la contestación, la ampliación de ambas o alguna prueba; las que decreten o nieguen el sobreseimiento del juicio antes del cierre de instrucción; o bien, aquéllas que admitan o rechacen la intervención del tercero interesado.

Este recurso se interpondrá ante la propia Sala o Sección del Pleno que esté conociendo del asunto, dentro de los 15 días siguientes a aquél en que surta efectos la notificación de que auto o sentencia interlocutoria de que se trate, y una vez admitido el mismo, se correrá traslado a la contraria para que manifieste dentro del mismo término lo que a su derecho convenga, a menos que se impugne la legalidad del acuerdo que sobresea el juicio antes de que se hubiera cerrado la instrucción, ya que en este supuesto resulta innecesario el traslado de referencia. Una vez realizado lo anterior, sin más trámite se dará cuenta a la Sala con el proyecto de sentencia interlocutoria que ponga fin al recurso de mérito.

La Ley de la materia señala como único caso de excepción a la regla, que las partes pueden interponer recurso de reclamación en contra de las sentencias que nieguen o concedan la suspensión definitiva,⁶⁵ ya que en este

⁶⁵ El recurso de reclamación resulta improcedente cuando se interpone en contra del acuerdo por el que se desecha el incidente de suspensión del acto reclamado, al no estar contenido en ninguna de las hipótesis que establece la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo para su admisión y tramitación. Tesis número VI-P-1aS-6, emitida por el Pleno del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, publicada en su Revista, Sexta Época, Año I, número 3, marzo de 2008, p. 37, cuyo rubro

caso se interpondrá el citado medio de defensa ante la Sección de la Sala Superior en turno del Tribunal, a través de escrito presentado ante la Sala que emitió el fallo, dentro de los 5 días siguientes a aquél en que haya surtido efectos la notificación del mismo. Acto seguido, en caso de admitirse el recurso, se dará vista a la contraria dentro del mismo plazo, y una vez hecho lo anterior la Sala Regional remitirá copia certificada del escrito de demanda, de la sentencia recurrida, de su notificación y del escrito que contenga el recurso de reclamación, con expresión de la fecha y hora de recibido, a la Sección de la Sala Superior correspondiente, dentro de las 24 horas siguientes, en donde se resolverá en el término de 5 días.

2.14 RECURSO DE REVISIÓN

Para la tramitación de este recurso, se deberá seguir el mismo procedimiento señalado en la Ley de Amparo para el recurso homónimo descrito en la misma.⁶⁶

En general, toda aquella resolución dictada por el Pleno, las Secciones de la Sala Superior o por las mismas Salas Regionales del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, que decreten o nieguen el sobreseimiento, y primordialmente las sentencias definitivas, pueden ser combatidas por la autoridad, interponiendo recurso de revisión ante el Tribunal Colegiado de Circuito correspondiente, a través de escrito presentado ante la propia responsable, en el plazo de 15 días siguientes a aquél en que surta sus efectos la notificación de la resolución.

es: “IMPROCEDENCIA DEL RECURSO DE RECLAMACIÓN INTERPUESTO EN CONTRA DEL ACUERDO EMITIDO POR EL MAGISTRADO INSTRUCTOR, EN EL QUE DESECHA EL INCIDENTE DE SUSPENSIÓN DE LA EJECUCIÓN DEL ACTO IMPUGNADO”.

⁶⁶ Si bien el antecedente más remoto de este medio de defensa en nuestro país es el recurso de súplica instaurado en la Constitución de 1857, para el año de 1946, el Congreso de la Unión es facultado para establecer recursos contra resoluciones emitidas por los tribunales contenciosos administrativos, por lo que se crea una ley en la que se instaura un recurso de revisión que resolvería la Suprema Corte de Justicia de la Nación, que aunque era para ambas partes en el juicio de nulidad, en la práctica era abrumadoramente utilizado por las autoridades, en virtud de que los particulares ya contaban con el juicio de amparo.

Sin embargo, un requisito de procedibilidad ineludible para las recurrentes, es que el asunto verse sobre cualquiera de los siguientes supuestos:

Que sea de cuantía que exceda de 3,500 veces el salario mínimo general diario del Distrito Federal, vigente al momento de la emisión de la resolución.

Que sea de importancia y trascendencia cuando la cuantía sea inferior a la señalada en el primer supuesto, o bien, de cuantía indeterminada.

Que se trate de una resolución emitida por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, el Servicio de Administración Tributaria o por autoridades fiscales de las Entidades Federativas coordinadas en ingresos federales y siempre que el asunto se refiera a la interpretación de leyes o reglamentos en forma tácita o expresa; la determinación del alcance de los elementos esenciales de las contribuciones; la competencia de la autoridad que haya dictado u ordenado la resolución impugnada o tramitado el procedimiento del que deriva o al ejercicio de las facultades de comprobación; a violaciones de carácter procesal en el juicio que transgredan la defensa de la autoridad y se reflejen en el sentido de la sentencia o violaciones llevadas a cabo en la misma; las que afecten el interés fiscal de la Federación; las que sean resoluciones fundamentadas en la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos; sea una resolución dictada en materia de comercio exterior; sea una resolución en materia de aportaciones de seguridad social cuando el asunto se enfoque a la determinación de sujetos obligados, de conceptos que integren la base de cotización o sobre el grado de riesgo de las empresas para los efectos del seguro de riesgos del trabajo o sobre cualquier aspecto relacionado con pensiones que otorga el Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado; sea una resolución en la cual, se declare el derecho a la indemnización, o se condene al Servicio de Administración Tributaria, en términos del artículo 34 de la Ley del Servicio de Administración Tributaria; se resuelva sobre la condenación en costas o indemnización previstas en el artículo 6º de la Ley Federal de

Procedimiento Contencioso Administrativo;⁶⁷ o sea una resolución dictada con motivo de las reclamaciones previstas en la Ley Federal de Responsabilidad Patrimonial del Estado.

En el recurso de revisión, la parte que se beneficia de la resolución recurrida, tiene la posibilidad de adherirse a la revisión interpuesta dentro del plazo de 15 días contados a partir de la fecha en la que se le notifique la admisión del recurso, la cual seguirá la suerte procesal de aquél.

2.15 JUICIO DE AMPARO

Este medio de control constitucional será examinado a profundidad y con mayor detenimiento en líneas subsecuentes del presente trabajo, por lo que en este momento basta con puntualizar que el juicio de amparo directo será procedente en contra de las resoluciones definitivas que pongan fin al juicio de nulidad emitidas por el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, siempre que se cumplan con los requisitos que al efecto señala la Ley de Amparo; mientras que el indirecto, será procedente en cualquier otro acto del citado Tribunal dentro del proceso del juicio de nulidad, que le depare un perjuicio a sus garantías individuales.

2.16 JURISPRUDENCIA

El Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa puede emitir precedentes, jurisprudencias por reiteración de sentido y por contradicción de sentencias, las cuales serán de observancia obligatoria para sus Salas

⁶⁷ El artículo 34 de la Ley del Servicio de Administración Tributaria, señala que este órgano desconcentrado de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público será responsable del pago de los daños y perjuicios ocasionados por sus servidores públicos con motivo de sus atribuciones. Por su parte, el diverso 6º de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo, versa sustancialmente sobre la condenación de costas e indemnizaciones ocasionadas a favor del particular afectado, por una falta grave de las autoridades emisoras del acto impugnado; existiendo falta grave cuando se anule por ausencia de fundamentación o de motivación, en cuanto al fondo o a la competencia, sea contraria a una jurisprudencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación en materia de legalidad, siempre que ésta se haya publicado con anterioridad a la contestación, o se anule con fundamento en el artículo 51, fracción V de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo, la cual se haya enfocada a las expropiaciones.

Regionales, salvo que contravengan jurisprudencia emitida por el Poder Judicial Federal.

Respecto de los precedentes, éstos se constituirán de las sentencias pronunciadas por la Sala Superior, aprobadas por lo menos por 7 magistrados, luego de que sean publicados en la Revista del Tribunal. Asimismo, se podrán crear precedentes de aquellas tesis sustentadas en las sentencias de las Secciones de la Sala Superior, siempre que sean aprobadas al menos por 4 miembros de la Sección de que se trate y sean publicados en el citado medio de difusión.

Por su parte la jurisprudencia podrá constituirse a través del Pleno de la Sala Superior, quien deberá aprobar 3 precedentes en el mismo sentido, no interrumpidos por otro en contrario, o bien, por alguna Sección de la Sala Superior, siempre que se aprueben 5 precedentes en un mismo sentido y sin interrupción de ninguno en contrario.

Se fijará jurisprudencia por contradicción de sentencias, cuando cualquiera de los Magistrados del Tribunal o las partes en los juicios en las que tales tesis se sustentaron, las denuncien ante el propio Presidente del Tribunal para que éste la haga del conocimiento del Pleno, el cual con al menos 10 Magistrados, decidirá por mayoría de 7 la que debe prevalecer.

Las Salas del Tribunal están obligadas a aplicar la jurisprudencia del Tribunal, salvo que ésta contravenga jurisprudencia del Poder Judicial Federal.

CAPÍTULO 3

JUICIO DE AMPARO

3. JUICIO DE AMPARO

El juicio de amparo resulta un estandarte y un símbolo de orgullo para nuestro sistema jurídico mexicano, tanto al interior de nuestras fronteras como a nivel internacional. Representa el medio de defensa por excelencia ante una arbitrariedad que contraría a la Constitución Federal, cuya depuración ha sido motivo de intensas discusiones y trabajos legislativos, tal como se aprecia en la parte del Capítulo de Antecedentes correspondiente.

Ahora bien, resultaría demasiado ambicioso e incluso desatinado siquiera intentar abarcar la totalidad de las aristas que comprenden a esta prestigiada figura jurídica, por lo que en atención a que la finalidad del presente trabajo consiste en analizar de manera dogmática al amparo promovido en contra de las sentencias definitivas emitidas por el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, el estudio de cuenta se pronunciará respecto de las cuestiones generales de este notable medio de control constitucional, que son aplicables tanto al amparo directo como al indirecto, y únicamente en torno a los aspectos de la demanda y substanciación del juicio se hará alusión específicamente al primero de los juicios señalados, cuya diferencia con el biinstancial se explicará en líneas posteriores.

3.1 DEFINICIÓN

El juicio de amparo constituye uno de los medios de control de la constitucionalidad, los cuales son instrumentos utilizados para mantener o resguardar el orden instituido por la Carta Magna de nuestra Nación. Entre ellos se encuentran además las controversias constitucionales, las acciones de constitucionalidad, los procesos jurisdiccionales en materia electoral y la facultad investigadora de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.⁶⁸

El doctor Alejandro Martínez Rocha, define al amparo como "...un juicio de orden Constitucional, que el gobernado lo ejerce por vía de acción ante

⁶⁸ *¿Qué es el Poder Judicial de la Federación?*, 3ª edición, México, Suprema Corte de Justicia de la Nación, 2004, p. 29.

cualquier órgano jurisdiccional federal, contra todo acto de autoridad que le cause agravio a su esfera jurídica y que considere contrario a la Constitución, teniendo por objeto que se resarza su garantía violada, es decir, invalidar dicho acto despojándolo de su eficacia, por su inconstitucionalidad o ilegalidad que en el caso concreto le origine y resolver las controversias en cuanto a la invasión de la soberanía de la Federación en la de los Estados o viceversa...”⁶⁹

3.2 TIPOS DE AMPARO

La ley reglamentaria establece dos clases de amparos para resguardar y velar por las garantías individuales en nuestra Nación.

El primero de ellos es el juicio de amparo indirecto o biinstancial,⁷⁰ el cual está regulado en el Libro Primero, Título Segundo, de la Ley de la materia, y será procedente a grandes rasgos contra disposiciones normativas de carácter general y actos de autoridad que no pongan fin a un procedimiento. De estos juicios conocerán los Juzgados de Distrito en primera instancia.

El segundo de ellos, es el juicio de amparo directo, uniinstancial o casación, que está regulado en el Libro Primero, Título Tercero, de la Ley reglamentaria, siendo competencia de los Tribunales Colegiados de Circuito y procedente contra sentencias definitivas o laudos y resoluciones que pongan fin al juicio, dictados por tribunales judiciales, administrativos o del trabajo, respecto de los cuales no proceda recurso ordinario mediante el que pudieran ser modificados o revocados, ya sea que la violación se cometa en ellos o que, cometida durante el procedimiento, afecte a las defensas del gobernado,

⁶⁹ **MARTÍNEZ ROCHA**, Alejandro, *La Sentencia de Amparo y su Cumplimiento*, 1ª edición, México, Flores Editor y Distribuidor, S.A. de C.V., 2007, p. 7.

⁷⁰ El calificativo de biinstancial lo adquiere en virtud de que este medio de control constitucional se sustancia ante dos instancias, siendo la primera de ellas un Juez de Distrito, Tribunal Unitario de Circuito o superior jerárquico de la autoridad responsable (jurisdicción concurrente prevista en los artículos 107, fracción XII, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y 37 de la Ley de Amparo), mientras que la segunda instancia será competencia de un Tribunal Colegiado de Circuito o de la Suprema Corte de Justicia de la Nación. *Cfr.* **CASTILLO DEL VALLE**, Alberto del, *Ley de Amparo Comentada*, 10ª edición, México, Ediciones Jurídicas Alma, S.A. de C.V., p. 533.

trascendiendo al resultado del fallo emitido, y por violaciones de garantías perpetradas en las propias sentencias, laudos o resoluciones de mérito.

3.3 PRINCIPIOS FUNDAMENTALES

El juicio de amparo se encuentra regido por lineamientos que le dan precisamente tal naturaleza a dicha instancia. Éstos se encuentran estipulados en el artículo 107 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y son los siguientes:⁷¹

1.- Principio de agravio personal y directo. El agravio para tal efecto, tiene dos acepciones, la primera como perjuicio o menoscabo a los derechos o intereses del afectado se denomina material, mientras que la segunda se concibe como el elemento jurídico y se traduce en que tal ofensa provenga de alguna autoridad estatal transgrediendo alguna de las garantías individuales.

El agravio debe ser conducido a una persona o personas en específico, sean éstas físicas o jurídico-colectivas, y con un carácter de realización inminente, ya que no puede ser indirecto, lejano o simplemente declarativo.

2. Principio de iniciativa o instancia de parte agraviada. El juicio de amparo jamás podrá iniciarse de oficio, ya que para su instauración es menester que lo promueva alguien por el ejercicio de la acción Constitucional del gobernado que controvierte un acto autoritario que estima lesivo para sus garantías individuales.

Bajo esta tesitura, se advierte que el juicio de garantías puede promoverse por la parte a quien perjudique la ley, tratado internacional, reglamento, o acto que se reclame, ya sea por sí, o a través de su representante legal, defensor, o bien, por pariente o persona extraña en los supuestos excepcionales expresados en la Ley; sin embargo, su tramitación le

⁷¹ MARTÍNEZ ROCHA, Alejandro, *Op. Cit.*, pp. 33-52.

corresponderá únicamente y sin excepción alguna al agraviado, su representante legal o defensor.

3. Principio de definitividad. Dado que el juicio de garantías se ha concebido como un juicio extraordinario, su procedibilidad se encuentra restringida, ya que para poder acudir a solicitar la protección de la Justicia de la Unión, resulta necesario en algunos casos haber agotado previamente el recurso previsto en la ley ordinaria que sea idóneo para intentar modificar o revocar el acto reclamado, y una vez que se haya dictado resolución que no sea susceptible de ser modificada o invalidada por otra instancia, se podrá tener acceso al medio de control de la constitucionalidad que nos ocupa.

Tal principio tendrá como excepciones aquellos casos en que el amparo se promueva contra sentencias dictadas en controversias sobre acciones del estado civil o que afecten al orden y a la estabilidad de la familia, cuando el quejoso no es emplazado a juicio, si el quejoso es extraño al procedimiento, o si el acto reclamado carece de fundamentación.⁷²

4. Principio de prosecución judicial. Para la tramitación del juicio de amparo, ineludiblemente se deben seguir los procedimientos y formas de orden de públicos establecidos precisamente en la normatividad reglamentaria, que es la Ley de Amparo, por supuesto sin desviarse de lo consagrado en nuestra Carta Magna; ello en atención a que es fundamental para la resolución de un juicio de amparo el que se sigan los lineamientos de carácter procesal aludidos, porque de esta forma estarán revestidos de certidumbre y seguridad jurídica.

5.- Principio de estricto derecho. Las sentencias que se pronuncien en los juicios de amparo únicamente versarán sobre lo reclamado por la actora, sin que al efecto se pretenda realizar un estudio general sobre la ley o acto que se controvierte.

⁷² Jurisprudencia número 675, emitida por el Primer Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito, publicada en el Apéndice al Semanario Judicial de la Federación de 1917-1995, Tomo III, p. 493, en cuyo rubro se establece: “GARANTÍAS INDIVIDUALES, VIOLACIÓN DE. NO HAY QUE AGOTAR RECURSOS ADMINISTRATIVOS PREVIAMENTE AL AMPARO”.

Se puede decir que este principio no rige propiamente la procedibilidad del amparo, ya que no es obligación del quejoso seguirlo, sino del órgano jurisdiccional que emita la sentencia en dicho juicio. Sin embargo, indirectamente sí influye en el promovente, ya que en atención a dicha máxima, éste debe tener sumo cuidado en redactar de tal manera su escrito inicial de demanda y en general todas sus promociones, que ninguna de sus pretensiones sea oscura o ambigua, ya que eso podría tener como consecuencia, que el Juzgador no las contemple en el fallo definitivo.

Ahora bien, a este principio le corresponde como excepción, la denominada suplencia de la deficiencia de la queja, la cual consiste precisamente en la distinción que el Juzgador hará a un determinado número de casos específicos, en los que podrá advertir la intención o lo que desea obtener el quejoso de su demanda de amparo,⁷³ subsanando aquellos errores u omisiones en los que haya incurrido al presentarla.

Estas excepciones están contenidas en el artículo 76 Bis de la Ley de Amparo, y se actualizarán en cualquier materia cuando el acto reclamado se funde en leyes declaradas inconstitucionales por jurisprudencia de nuestro máximo tribunal; en materia penal aún ante la ausencia total de conceptos de violación del reo; en materia agraria, conforme lo dispuesto por el artículo 227 de la Ley de Amparo; en materia laboral sólo en favor del trabajador; en favor de los menores de edad o incapaces; y en otras materias cuando se advierta

⁷³ En el derecho procesal se habla de la causa de la acción o de la causa de pedir, la cual se refiere al hecho generador del derecho que hace valer el actor en un juicio, o bien, al título en que se funda una acción, dando en este último caso, a la palabra acción la aceptación tradicional de derecho sustancial materia de litigio. *Cfr. Enciclopedia Jurídica Mexicana, Tomo II, letra C*, Segunda Edición, México, Instituto de Investigaciones Jurídicas, Editorial Porrúa, Universidad Nacional Autónoma de México, 2004, p. 106.

Ahora bien, en materia de amparo, la causa de pedir requiere que el inconforme precise el agravio o lesión que le cause el acto reclamado, es decir, el razonamiento u omisión en que incurre la responsable que lesiona un derecho jurídicamente tutelado del gobernado, y además el motivo o motivos que originan ese agravio y que en el amparo constituyen el argumento jurídico que apoya la afirmación de la lesión. Jurisprudencia XVII.5o. J/2, emitida por el Quinto Tribunal Colegiado del Décimo Séptimo Circuito, publicada en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, Tomo XV, junio de 2002, p. 446, en cuyo rubro se establece: “CAUSA DE PEDIR EN LOS CONCEPTOS DE VIOLACIÓN. ALCANCES DE LA JURISPRUDENCIA DE LA SEGUNDA SALA DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN (APÉNDICE 1917-2000, TOMO VI, MATERIA COMÚN, TESIS 109, PÁGINA 86)”.

que ha habido en contra del quejoso o del particular recurrente una violación manifiesta de la ley que lo haya dejado sin defensa.⁷⁴

Es de resaltar que en la materia contencioso-administrativa no existe la suplencia de la queja.

6. Principio de la relatividad de la ejecución de las sentencias. Siguiendo los lineamientos consagrados en la fórmula Otero, los fallos que se pronuncien en los juicios de amparo, únicamente tendrán consecuencias jurídicas para las partes que en él hayan intervenido, por lo que en ningún supuesto éstos podrán tener efectos en cualquier otra persona, y mucho menos a nivel general.

Ello es así, toda vez que la intención teleológica de este juicio es resguardar las garantías individuales en nuestra Nación, y en consecuencia resultaría incongruente que los efectos de sus sentencias surtieran efectos para bien o para mal en la esfera jurídica de alguna persona diversa a la que intervino en el proceso de cuenta. Además de ello, dicho principio atiende al correcto equilibrio entre poderes, ya que de resultar la inconstitucionalidad de una ley por ejemplo, ésta tendría que ser abrogada, lo que produciría un estado de superioridad notoria entre el Poder Judicial respecto del Legislativo.

3.4 PROCEDENCIA

A la luz de lo establecido en el artículo 103 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en relación con el diverso 1º de la Ley de Amparo, el juicio de garantías en su sentido amplio, es procedente en contra de leyes o actos de la autoridad que violen las garantías individuales, de la autoridad federal que vulneren o restrinjan la soberanía de los Estados o la esfera de competencia del Distrito Federal, y de las autoridades de los Estados o del Distrito Federal que invadan la esfera de competencia de la autoridad federal.

⁷⁴ *Manual del Juicio de Amparo*, 28ª reimpresión a la 2ª edición, México, Editorial Themis, Suprema Corte de Justicia de la Nación, 1998, p. 41-44.

3.4.1 CAUSALES DE IMPROCEDENCIA

Existe una diferencia notoria en la improcedencia y el sobreseimiento de un juicio, mientras en el primer supuesto la demanda no ha sido admitida aún, en el segundo ya lo fue, sin embargo sobreviene una hipótesis que obliga al juzgador a poner fin a la instancia.

En el juicio de amparo, se actualizarán las causales de improcedencia cuando éste se promueva en contra de:⁷⁵

1. Actos de la Suprema Corte de Justicia, al ser el órgano máximo del sistema jurisdiccional mexicano;
2. En contra de las resoluciones dictadas en los juicios de amparo o en ejecución de las mismas, evitando así el amparo sobre amparo;
3. En contra de leyes o actos que sean materia de otro juicio de amparo que se encuentre subjúdice, promovido por el mismo quejoso en contra de las mismas autoridades y por idéntico acto reclamado, evitando así el dictar resoluciones contradictorias y el entorpecimiento por el uso innecesario de la administración de justicia;
4. En contra de leyes o actos que hubieran sido materia de una ejecutoria en otro juicio de amparo, en los términos del supuesto que precede, al actualizarse la figura de la cosa juzgada;
5. En contra de actos que no afecten los intereses jurídicos del quejoso;⁷⁶

⁷⁵ MARTÍNEZ ROCHA, Alejandro, *Op. Cit.*, pp. 53-66.

⁷⁶ El interés jurídico, entendido como la afectación a la esfera jurídica, abarca tanto al derecho subjetivo como al interés legítimo, pues en ambos casos existe agravio o perjuicio en la esfera de derechos del gobernado. Ello significa que el interés jurídico en el juicio de amparo constituye un género relativo a la afectación a la esfera jurídica de los gobernados, afectación que, en materia administrativa, se presenta en dos casos, a saber, con la violación a un interés legítimo, cuando lo que se pretende es la mera anulación de un acto administrativo contrario a las normas de acción, o con la violación a un derecho subjetivo, cuando lo que se solicita de la administración pública es el reconocimiento de una situación jurídica individualizada. Tesis número I.13o.A.74 A, emitida por el Décimo Tercer Tribunal Colegiado en

6. En contra de leyes, tratados internacionales o reglamentos que sean de naturaleza heteroaplicativa, ya que su procedencia se actualizará hasta que causen perjuicio al quejoso mediante un acto posterior de aplicación para que se origine tal perjuicio;

7. En contra de resoluciones o declaraciones emitidas por organismos y autoridades en materia electoral;⁷⁷

8. En contra de resoluciones o declaraciones del Congreso de la Unión, de las Legislaturas de las entidades federativas, tratándose de elección, suspensión o remoción de funcionarios, en los casos en que las Constituciones estatales les confieran la facultad de resolverlo soberana o discrecionalmente, en atención a que el juicio de amparo teleológicamente vela por las garantías de los gobernados y no por la simple conservación de un cargo público;

9. En contra de actos consumados de un modo irreparable, ya que la función principal del juicio de garantías es la de restituir al gobernado del goce de sus garantías, por lo que si éstas son irrecuperables, dicho juicio carece de

Materia Administrativa del Primer Circuito, publicada en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, Tomo XVII, enero de 2003, p. 1802, en cuyo rubro dice: “INTERÉS JURÍDICO EN MATERIA ADMINISTRATIVA. CONSTITUYE UN GÉNERO QUE COMPRENDE TANTO AL DERECHO SUBJETIVO COMO AL INTERÉS LEGÍTIMO, EN TANTO QUE AMBOS ESTÁN TUTELADOS POR NORMAS DE DERECHO”.

Por su parte la Suprema Corte de Justicia de la Nación se ha pronunciado en el sentido de que el interés jurídico tiene una connotación diversa a la del legítimo, pues mientras el primero requiere que se acredite la afectación a un derecho subjetivo, el segundo supone únicamente la existencia de un interés cualificado respecto de la legalidad de los actos impugnados, interés que proviene de la afectación a la esfera jurídica del individuo, ya sea directa o derivada de su situación particular respecto del orden jurídico. Jurisprudencia número 2a./J. 141/2002, emitida por la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, publicada en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, Tomo XVI, diciembre de 2002, p. 241, en cuyo rubro dice: “INTERÉS LEGÍTIMO E INTERÉS JURÍDICO. AMBOS TÉRMINOS TIENEN DIFERENTE CONNOTACIÓN EN EL JUICIO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO”.

⁷⁷ Ello radica en que el órgano jurisdiccional especializado para dirimir este tipo de controversias, es el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, ante quien se puede acudir mediante alguno de los medios de defensa establecidos en el artículo 3.2 de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, los cuales son: a) el recurso de revisión, para garantizar la legalidad de actos y resoluciones de la autoridad electoral federal; b) el recurso de apelación, el juicio de inconformidad y el recurso de reconsideración, para garantizar la constitucionalidad y legalidad de actos y resoluciones de la autoridad electoral federal; c) el juicio para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano; d) el juicio de revisión constitucional electoral, para garantizar la constitucionalidad de actos o resoluciones de las autoridades locales en los procesos electorales de las entidades federativas; y e) el juicio para dirimir los conflictos o diferencias laborales entre el Instituto Federal Electoral y sus servidores.

sentido; en contra de actos emanados de un procedimiento de índole judicial, o administrativo seguido en forma de juicio, cuando por virtud de cambio de situación jurídica en el mismo deban considerarse consumadas irreparablemente las violaciones reclamadas en el procedimiento respectivo, por no poder decidirse en tal procedimiento sin afectar la nueva situación jurídica;

10. En contra actos consentidos expresa o tácitamente;

11. En contra de las resoluciones judiciales, de tribunales administrativos o del trabajo respecto de las que la ley conceda algún recurso o medio de defensa, dentro del procedimiento, por virtud del cual puedan ser modificadas, revocadas o nulificadas, aun cuando la parte agraviada no lo hubiese hecho valer oportunamente, salvo lo que la fracción VII del artículo 107 Constitucional dispone para los terceros extraños, en atención al principio de definitividad;

12. Cuando se esté tramitando ante los tribunales ordinarios algún recurso o defensa legal propuesta por el quejoso que pueda tener por efecto modificar, revocar o nulificar el acto reclamado; ya que en todo caso el gobernado deberá esperar que esta instancia finalice para acudir a solicitar el amparo y protección de la Justicia de la Unión;

13. En contra de actos de autoridades distintas de los tribunales judiciales, administrativos o del trabajo, que deban ser revisados de oficio, conforme a las leyes que los rijan, o proceda contra ellos algún recurso, juicio o medio de defensa legal por virtud del cual puedan ser modificados, revocados o nulificados, siempre que conforme a las mismas leyes se suspendan los efectos de dichos actos mediante la interposición del recurso o medio de defensa legal que haga valer el agraviado, sin exigir mayores requisitos que los que la presente ley consigna para conceder la suspensión definitiva, independientemente de que el acto en sí mismo sea considerado o no susceptible de ser suspendido de acuerdo con esta ley, haciendo alusión este supuesto al principio de definitividad antes referido;

14. Cuando hayan cesado los efectos del acto reclamado, puesto que la misma suerte seguirá el agravio motivo del juicio de garantías;

15. Cuando subsistiendo el acto reclamado, éste no pueda surtir efecto legal o material por haber dejado de existir el objeto o la materia del mismo;

16. En los demás casos en que la improcedencia resulte de alguna disposición de la ley, entendiéndose que estos supuestos si bien no se encuentran contemplados en el artículo 73 de la Ley de Amparo, debe entenderse que sólo se tomarán en cuenta aquéllos insertos en la Ley de la materia y por supuesto en la Carta Magna, pero nunca en disposiciones normativas de carácter secundario.

Las causales de improcedencia son de interés público por lo que el Juzgador debe analizarlas de manera prioritaria y con prelación respecto de otros aspectos contenidos en la controversia.⁷⁸

3.4.2 CAUSALES DE SOBRESEIMIENTO

Esta figura será procedente cuando el agraviado se desista expresamente de la demanda o fenezca durante el juicio, si es que la garantía reclamada únicamente afecta a su persona; cuando durante el juicio apareciere o sobreviniese alguna de las causales de improcedencia; cuando de las constancias de autos apareciere claramente demostrado que no existe o no se probare la existencia del acto reclamado; y cuando el acto reclamado sea del orden civil o administrativo, si cualquiera que sea el estado del juicio, no se ha efectuado ningún acto procesal durante el término de 300 días, incluyendo los inhábiles, ni el quejoso ha promovido en ese mismo lapso, mientras que en los amparos en revisión, la inactividad procesal o la falta de promoción del

⁷⁸ Sirve de apoyo a lo anterior, la Jurisprudencia número 814, emitida por el Primer Tribunal Colegiado del Segundo Circuito, publicada en el Apéndice al Semanario Judicial de la Federación de 1917 a 1995, Tomo VI, p. 553, en cuyo rubro se consagra: “IMPROCEDENCIA, CAUSALES DE. EN EL JUICIO DE AMPARO”

recurrente durante el término indicado, producirá solamente la caducidad de la instancia.

3.5 PARTES

Serán partes en el juicio de garantías, el agraviado o agraviados,⁷⁹ quienes darán inicio a la citada instancia a través del escrito inicial de demanda; las autoridades responsables, quienes precisamente emitieron el acto cuyo apego a la Constitución será analizado; el tercero o terceros perjudicados,⁸⁰ que en términos generales es aquél que en caso de concederse el amparo sufriría un menoscabo en su esfera jurídica, y el Ministerio Público Federal, que como representante de la sociedad le es conferida la facultad de manifestarse en los juicios de garantías.

3.6 OPORTUNIDAD

El plazo para interponer el juicio de garantías es en términos generales de 15 días, computados a partir del día siguiente al en que surta efectos la notificación del acto reclamado al quejoso de acuerdo al cuerpo normativo que lo regule, o a aquél al en que haya tenido conocimiento de ellos o de su ejecución, o bien, al en que se hubiese ostentado como sabedor de éstos.

Sin embargo, existen diversas excepciones a la regla descrita en el párrafo precedente, ya que no habrá lapso perentorio alguno para su interposición, cuando se trate de actos que importen peligro de privación de la

⁷⁹ Tanto la ley como diversa doctrina, hace alusión tanto al quejoso como al agraviado, a manera de sinónimos; sin embargo existe una sutil diferencia entre un concepto y otro, ya que el quejoso será aquel agraviado que active el sistema jurisdiccional del juicio de amparo mediante la presentación de su demanda, por lo que si no lo hace se entenderá únicamente como un agravio consentido por no dar intervención a la autoridad federal. *Cfr. MARTÍNEZ ROCHA, Alejandro, Op. Cit.*, p. 23-24.

⁸⁰ La propia Ley de la materia específica que quienes podrán tener el carácter de tercero interesado, serán la contraparte del quejoso cuando el acto reclamado proviene de una controversia diversa al orden penal, o cualquiera de las partes en el mismo juicio cuando el amparo sea promovido por alguien ajeno al procedimiento; el ofendido o las personas que supongan tener derecho a la reparación del daño o a exigir la responsabilidad civil proveniente de la comisión de un delito en los juicios de amparo promovidos contra actos judiciales de índole penal, siempre que sea procedente y afecten la citada reparación o responsabilidad; las personas que hayan gestionado en su favor el acto contra el que se solicita el amparo, cuando se trate de providencias dictadas por autoridades distintas de la judicial o del trabajo, o que sin haberlo gestionado, tengan interés directo en la subsistencia del acto reclamado.

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; será de 30 días en el supuesto en que a partir de la vigencia de una ley, ésta sea reclamable en la vía de amparo; por su parte, será de 15 días cuando el acto de autoridad combatible mediante demanda de amparo verse sobre el acuerdo emitido por la Secretaría de Relaciones Exteriores favorable a la extradición de alguna persona requerida por otro país; será de 90 días, siempre que se haga valer en contra de sentencias definitivas o laudos y resoluciones que pongan fin al juicio, en los que el agraviado no haya sido citado conforme a derecho para el mismo, si residiera fuera del lugar del juicio pero dentro de México, y de 180 días si residiere fuera de éste, no obstante en este caso, si el interesado retornare al lugar en que se haya seguido dicho juicio quedará sujeto al término general de 15 días.

3.7 NOTIFICACIONES

Tomando en cuenta la trascendencia de este juicio respecto de los perjuicios que podrían sucederle al quejoso si no se actúa con prontitud, el sistema de notificaciones en el mismo, difiere un poco respecto de cualquier otra instancia estatal.

Es por ello que al día siguiente al en que se hubiesen emitido las resoluciones dictadas en el juicio de amparo, deberán ser notificadas, asentándose la razón respectiva inmediatamente después de dicha actuación.

El procedimiento para las notificaciones de los juicios de amparo directo e indirecto varía ligeramente entre uno y otro, ya que en los biinstanciales, a las autoridades responsables y a las autoridades que tengan el carácter de terceros perjudicados, se les notificará por medio de oficios que serán entregados en el domicilio de su oficina principal, en el lugar del juicio por el empleado del juzgado, quien recabará recibo en el libro talonario cuyo principal agregará a los autos, asentando en ellos la razón correspondiente; y fuera del lugar del juicio, por correo certificado.

Por su parte, se aprecia que en las notificaciones en los juicios de amparo que sean ventilados en nuestro máximo tribunal o en los Tribunales Colegiados de Circuito, así como las diligenciadas en los procedimientos seguidos ante la misma Corte o dichos Tribunales, derivado de cualquier recurso o tramitación de asuntos inherentes al juicio de garantías, se tomará en cuenta a las autoridades responsables y a los que sean terceros perjudicados, se les notificará por medio de oficio o por correo certificado, siempre que se intente hacérseles saber el proveído mediante el cual se admita, deseche o se tenga por no interpuesta la demanda; el que admita, deseche o tenga por no interpuesto cualquier recurso; el que declare la competencia o incompetencia de la autoridad jurisdiccional ante la que fue presentado; los autos de sobreseimiento; y la resoluciones definitivas emitidas en los juicios.

Ya en ambos juicios de amparo, al Procurador General de la República se le notificará por medio de oficio el primer auto recaído en los expedientes de la competencia de la Suprema Corte de Justicia, al Ministerio Público Federal adscrito a los Tribunales Colegiados de Circuito se le hará conocedor a través de oficio únicamente el primer auto recaído en los expedientes de la competencia de dichos Tribunales, y las subsecuentes por lista, para darle mayor celeridad al procedimiento.

Bajo esta misma tesitura, a los quejosos y a los terceros perjudicados particulares se les notificará de manera personal⁸¹ si están privados de su

⁸¹ En las notificaciones personales dirigidas al quejoso, tercero perjudicado o persona extraña al juicio, con domicilio para oír y recibir notificaciones en el lugar de la residencia del tribunal que conozca del asunto, el notificador acudirá a tal lugar, y primero se cerciorará de que vive allí la persona que debe ser notificada; luego de ello, se requerirá su presencia y si no la encontrare, le dejará a los parientes, empleados o domésticos del interesado, o a cualquier otra persona que viva en la casa, citatorio para hora fija dentro de las 24 horas siguientes; y si no se esperara en el día y hora indicados, se hará la notificación por lista.

Si no obra en autos el domicilio del quejoso, ni la designación de casa o despacho para oír notificaciones, la notificación también se hará por lista. Cuestión muy diversa a que el domicilio del tercero perjudicado o de persona extraña al juicio, ni la designación de casa o despacho para oír notificaciones obre en autos, ya que en este caso la autoridad que conozca del asunto, tendrá que dictar las medidas pertinentes para investigar su domicilio, y si a pesar de ello se continúa desconociendo el mismo, la primera notificación se hará por edictos a costa del quejoso.

Por último, cuando deba notificarse al interesado para que ratifique el escrito de desistimiento de la demanda o de cualquier recurso, si no consta en autos el domicilio o la designación de casa o lugar para

libertad, salvo que hubieran designado autorizados o tuviesen representante legal o apoderado; si no estuvieran privados de ella serán notificados por lista que se fijará en lugar visible y de fácil acceso del juzgado a primera hora de despacho del día siguiente al de la fecha de la resolución.

Las reglas anteriores no generan mayor óbice para que el Juzgador, de considerarlo pertinente realice las notificaciones de manera personal a cualquiera de las partes. Aquéllas que no fueren diligencias conforme a los lineamientos legales, serán nulas, pero las partes afectadas deberán interponer el incidente de nulidad de notificaciones correspondiente, el cual será sólo de especial pronunciamiento.

Las notificaciones surtirán sus efectos, desde la hora en que hayan sido legalmente realizadas, cuando éstas se diligencien a las autoridades responsables, mientras en los demás casos, desde el día siguiente al de la notificación personal o al de la fijación de la lista en los Juzgados de Distrito, Tribunales Colegiados de Circuito o Suprema Corte de Justicia.

3.7.1 AUTORIZADOS

Este tema se encuentra íntimamente ligado con el de las notificaciones, puesto que la legalidad de las mismas dependerá entre otras cuestiones, de con quien se haya entendido la diligencia de notificación, y si dicha persona tenía facultades debidamente acreditadas para hacerlo.

En este sentido, del artículo 27, segundo párrafo, de la Ley reglamentaria se advierten los dos supuestos respecto de los autorizados en el juicio de amparo.

En primer lugar, es importante señalar que la misma Ley a lo largo de su contenido hace la distinción entre las diversas disciplinas del derecho, ya que dicho de forma generalizada, concede mayores prerrogativas a sectores

oír notificaciones, ni se expresan estos datos en el escrito, la petición será reservada hasta que el interesado llene la omisión, notificándose el trámite por lista.

vulnerables o más propensos a sufrir un mayor menoscabo en su esfera jurídica, es decir, a las materias penal, agraria o laboral tratándose del trabajador.

Es por ello que retomando la figura de los autorizados en el juicio de amparo, de manera general se concede tanto al agraviado como al tercero perjudicado derecho a autorizar a cualquier persona con capacidad legal para recibir notificaciones en su nombre, quedando ésta facultada para interponer los recursos que procedan, ofrecer y rendir pruebas, alegar en las audiencias, solicitar su suspensión o diferimiento, pedir se dicte sentencia para evitar la consumación del término de caducidad o sobreseimiento por inactividad procesal y realizar cualquier acto que resulte necesario para la defensa de los derechos del autorizante, teniendo como única limitante el no poder sustituir o delegar dichas facultades en un tercero.

Sin embargo, en las materias civil, mercantil o administrativa, en las que no están en riesgo la libertad, la vida, algún derecho social obtenido en razón de la vulnerabilidad de dicho gobernado, etc.; la persona autorizada para las facultades señaladas en el párrafo que antecede, deberá acreditar encontrarse legalmente autorizada para ejercer la profesión de abogado. Asimismo, sin que genere valladar alguno el tipo de autorizado arriba señalado, las partes podrán designar además personas con capacidad legal que no necesariamente sean Licenciados en Derecho, aunque éstas solamente estarán autorizadas para oír y recibir notificaciones e imponerse de los autos.

3.8 DEMANDA (EN AMPARO DIRECTO)

El escrito de la demanda de amparo uniinstancial deberá contener el nombre y domicilio del quejoso y de quien promueva en su nombre; el nombre y domicilio del tercero perjudicado; las autoridades responsables; el fallo definitivo, laudo o resolución que hubiere puesto fin al juicio, señalándose con precisión en su caso, la parte en la que se transgredieron las leyes adjetivas y

de qué manera le dejó ello al agraviado en estado de indefensión;⁸² la fecha en que se le haya notificado al agraviado o en que haya tenido conocimiento de la sentencia definitiva, laudo o resolución que hubiere puesto fin al juicio; los artículos de nuestra Carta Magna que se estimen violados y los conceptos de impugnación; el cuerpo normativo que el quejoso aprecie que se aplicó indebidamente o dejó de aplicarse, siempre que los agravios versen sobre la inexacta aplicación de las leyes de fondo, y por supuesto la firma del promovente.⁸³

Es importante señalar que la demanda deberá ser acompañada con copias suficientes para el expediente de la autoridad responsable y para cada una de las partes.⁸⁴

3.8.1 SUBSTANCIACIÓN (EN AMPARO DIRECTO)

3.8.1.1 DE LA INTERPOSICIÓN ANTE LA AUTORIDAD RESPONSABLE

El escrito inicial del amparo directo se interpone ante los Tribunales Colegiados de Circuito correspondientes, a través de la autoridad responsable; esto es, contrario a los juicios de amparo indirecto en donde la demanda se presenta directamente ante los Juzgados de Distrito, en el uniinstancial se

⁸² Pero si el quejoso alegara que la resolución se funda en una ley, tratado internacional o reglamento, cuya aplicación deviene inconstitucional, éstos no podrán constituirse como parte del acto reclamado, y en todo caso solamente se hará alusión a ellos en los conceptos de violación, sin que sea ello valladar para que el Tribunal Colegiado haga referencia en su sentencia respecto de la disposición normativa de cuenta.

⁸³ La firma es el conjunto de signos manuscritos a través de los cuales las personas expresan su voluntad de realizar determinado acto en forma escrita y con ella se acredita la autoría del documento, siendo indispensable para dar validez a cualquier actuación escrita, por lo que su ausencia en el escrito de demanda equivale a la falta de voluntad para promover el juicio de amparo y, entonces, no debe, incluso, prevenirse al señalado como promovente para que estampe su firma, pues, además, ésta no entraña uno de los requisitos de forma a que se refiere el artículo 116 de la Ley de Amparo, que pueda regularizarse en términos del diverso 146, sino un presupuesto de existencia del ejercicio de la acción. Tesis número I.15o.A.17 K, emitida por el Décimo Quinto Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito, publicada en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, Tomo XXVI, agosto de 2007, p. 1613, en cuyo rubro se establece: "DEMANDA DE AMPARO. DEBE TENERSE POR NO INTERPUESTA CUANDO EL ESCRITO RELATIVO NO SE ENCUENTRE FIRMADO POR EL QUE APARECE COMO PROMOVENTE, SIN TENER QUE PREVENIRLO PARA QUE LA FIRME."

⁸⁴ A diferencia de la suspensión en el amparo indirecto, cuya tramitación se lleva por cuerda separada a manera de incidente, en el amparo directo, no es necesario exhibir una copia más de la demanda para solicitar dicha medida cautelar, ya que éste debe resolverse de plano por la autoridad responsable una vez que es interpuesta la misma, sin que al efecto sea necesario la creación de una carpeta incidental para su pronunciación.

promoverá ante las propias emisoras del acto reclamado, en el entendido de que la interposición de la misma ante cualquier otra autoridad o instancia jurisdiccional, no suspenderá el término inserto en los artículos 21 y 22 de la Ley de la materia.

Una vez recibido el escrito inicial de demanda, la autoridad responsable deberá acordar su interposición, ordenando el emplazamiento de los terceros perjudicados para que dentro del plazo de 10 días, se apersonen ante el Tribunal Colegiado en turno a manifestar lo que a sus intereses convenga.

Además, la autoridad responsable está constreñida a asentar al final del mismo, la fecha de la notificación al quejoso del acto reclamado, la fecha en que se presentó el juicio de amparo directo y los días inhábiles que mediaron entre éste y aquél, con la finalidad de que el Tribunal Colegiado correspondiente esté en aptitud de saber si fue interpuesto en tiempo.

En este mismo orden de ideas, si la responsable advierte la omisión de copias de traslado de la demanda y anexos, tendrá que proveer al respecto, concediéndole el término de 5 días al quejoso para subsanar tal irregularidad, en el entendido de que en caso de cumplimentarse el requerimiento de cuenta, remitirá la demanda y el informe inherente a la omisión no atendida, para que el *Ad quem* sea quien tenga por no presentada la demanda, con excepción de los casos del orden penal, en donde se aplica la ya analizada suplencia de la deficiencia de la queja.

Ahora bien, luego de que la responsable cuente con las constancias de notificación del quejoso y los emplazamientos a los terceros perjudicados, respecto de la interposición del juicio de garantías, se remitirá la demanda y el informe justificado al Tribunal Colegiado en turno,⁸⁵ junto con los autos que integran el expediente que al efecto se hubiera integrado con motivo del acto

⁸⁵ En dicho informe, las responsables únicamente deberán indicar si los actos que se le imputan son ciertos o no, y en su caso, el sentido que pretende que se le dé a la resolución que concluya el juicio de garantías de cuenta.

reclamado, dejando testimonio de los autos indispensables para la ejecución del acto y del informe remitido.

Aunado a lo anterior, las responsables tendrán la obligación de proveer respecto de la suspensión que haga valer el quejoso, y si el asunto versa sobre sentencias definitivas o de resoluciones que pongan fin al juicio, emitidas en juicios civiles o administrativos, la suspensión se decretará a instancia del agraviado si concurren los requisitos que establece el artículo 124, o el artículo 125 en su caso, surtiendo sus efectos una vez que garantice mediante caución bastante ante la propia autoridad responsable para respaldar los daños y perjuicios.

Sin embargo, si la ejecución o inejecución del acto reclamado puede producir perjuicios al interés general, la suspensión se concederá o negará en atención a no causar éstos, surtiendo efectos sin necesidad de que medie garantía alguna.

Respecto de las cauciones, éstas se harán efectivas ante las responsables mediante la interposición del incidente de liquidación previsto en el artículo 129 de la Ley de la materia.⁸⁶

3.8.1.2 DE LA RECEPCIÓN Y RESOLUCIÓN EN TRIBUNALES COLEGIADOS

El Tribunal Colegiado de Circuito al que le haya sido turnado el trámite del amparo directo, examinará de forma prioritaria el escrito de la demanda, escudriñando motivos de improcedencia que se aprecien con meridiana claridad, tales como la falta de firma del quejoso o la extemporaneidad de ésta, siempre que la notificación del acto reclamado no sea también combatida. En

⁸⁶ En dicho precepto legal, se establece que se tramitará en los términos prevenidos por el Código Federal de Procedimientos Civiles, esto es, en su artículo 358; debiendo interponerse dentro de los 6 meses siguientes al día en que se notifique a las partes la ejecutoria de amparo. De no presentarse dentro de ese término, se procederá a la devolución o cancelación, en su caso, de la garantía o contragarantía, sin perjuicio de que pueda exigirse dicha responsabilidad ante las autoridades del orden común.

cuyo caso, desechará de plano la misma, haciéndole saber su resolución a la responsable de dicho acto.

Si se advirtiesen irregularidades en el escrito de demanda, se prevendrá al promovente precisándose éstas para que en un término no mayor a 5 días, las subsane, apercibiéndole que de no cumplimentarse lo anterior se tendrá por no interpuesta la demanda y se comunicará la resolución a la autoridad responsable.

Luego de que en su caso, hayan sido cumplimentados los requerimientos, o bien, la demanda fuere adecuada desde el principio, el *Ad quem* la admitirá, ordenando notificar a las partes tal circunstancia.

El Agente del Ministerio Público tendrá lo posibilidad procesal de formular pedimento de los autos que se encuentren integrados en el expediente del juicio de garantías respectivo, debiendo devolverlos en 10 días, computados desde aquél en que los recibió, y si no lo hiciere así, el Tribunal Colegiado de Circuito mandará recogerlos de oficio.

Una vez realizado lo anterior, dentro del plazo de 5 días el Magistrado Presidente del Tribunal Colegiado correspondiente turnará los autos del juicio de garantías al Magistrado Relator que al efecto deba conocer del mismo en atención a la forma de turnarse los asuntos en dicho Cuerpo Colegiado, para que realice el proyecto del fallo que resuelva el amparo directo.

Es de relevancia señalar que el proveído mediante el cual se turne el expediente al Magistrado Relator tendrá efectos de citación para sentencia, misma que pronunciará en los 15 días siguientes.

Los Magistrados miembros del Tribunal Colegiado en turno, se reunirán para discutir los asuntos en sesiones, siendo el exponente de los mismos el respectivo Magistrado Relator. Terminada la sesión del día, el Secretario de Acuerdos respectivo signará y fijará en un sitio de fácil visibilidad una lista de los asuntos que se hubiesen tratado.

Por su parte, si el proyecto de sentencia consigue la aquiescencia de los otros dos Magistrados, sin adiciones ni reformas, se obtendrá el carácter de sentencia definitiva tan pronto como sea firmada por los tres Magistrados del Tribunal Colegiado en turno, debiendo acaecer ello dentro de los 5 días siguientes. Pero por el contrario, si el proyecto no fuere aprobado, se designará a uno de los de la mayoría para que redacte el fallo atendiendo las manifestaciones realizadas durante la sesión respectiva al respecto, debiendo quedar suscrita dentro de 15 días.

3.9 INCIDENTES

En la Ley de Amparo se establece que en los juicios que regula dicha normatividad, no se podrán tramitar más incidentes de especial pronunciamiento⁸⁷ que los que expresamente determine, encontrándose entre ellos el incidente de nulidad de actuaciones o notificaciones, el de acumulación de autos, el de competencia y el de reposición de autos.

Los incidentes cuya tramitación no se contemple expresamente en la ley de la materia, se resolverán de plano y sin forma de substanciación si fueren de previo y especial pronunciamiento, ya que de lo contrario se fallarán con el amparo en la sentencia definitiva, a efecto de darle mayor celeridad al proceso del juicio principal. Es preciso señalar que de ésta última parte se exceptúa el incidente de suspensión del acto reclamado cuya substanciación ha merecido un apartado explícito en el cuerpo normativo de referencia, dada su relevancia en el resguardo de las garantías individuales.

En concatenación con lo dispuesto en el artículo 2º de la Ley de Amparo, se entiende que los incidentes cuya tramitación no esté desarrollada en dicho cuerpo legal, se substanciarán en términos de lo previsto en el Código Federal de Procedimientos Civiles, de aplicación supletoria.⁸⁸

⁸⁷ Infra Nota 50.

⁸⁸ CASTILLO DEL VALLE, Alberto del, *Ley de Amparo Comentada...*, pp. 219-223.

3.10 RECURSOS

Los recursos son un medio de impugnación interpuesto en contra de alguna resolución emitida durante el desarrollo de un juicio, siendo tramitado y resuelto la mayoría de las veces ante el superior jerárquico, con la intención de que se revoque o modifique el acto recurrido.⁸⁹

En el caso especial del juicio de amparo existen tres clases de recursos, el de revisión, el de queja y el de reclamación. La distinción que el legislador hizo entre estos tres deviene sustancialmente de la trascendencia del acto o resolución que se pretende recurrir dentro del juicio de garantías, estableciendo los supuestos de mayor relevancia en el primer tipo de recurso y así sucesivamente.

Es así que el recurso de revisión será procedente contra las resoluciones que desechen o tengan por no interpuesta una demanda de amparo; que concedan o nieguen la suspensión definitiva; que modifiquen o revoquen el auto en que concedan o nieguen la suspensión definitiva; que nieguen la revocación o modificación a que se refiere el supuesto anterior; que sobresean; e interlocutorias que se dicten en los incidentes de reposición de autos.

Asimismo, también se podrá interponer recurso de revisión en contra de los fallos emitidos en la audiencia constitucional por Jueces de Distrito o por el superior del tribunal responsable, siempre que versen sobre alguna o algunas de las hipótesis contenidas en el artículo 37 de la Ley de la materia;⁹⁰ o bien, contra las resoluciones que en materia de amparo directo pronuncien los Tribunales Colegiados de Circuito, cuando decidan sobre la constitucionalidad de leyes federales locales, tratados internacionales, reglamentos expedidos por el Presidente de la República de acuerdo con la fracción I del artículo 89

⁸⁹ *Ibid.*, p. 405.

⁹⁰ En el Artículo 37 de la Ley de Amparo se establece: “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”.

constitucional y reglamentos de leyes locales expedidos por los gobernadores de los Estados, o cuando establezcan la interpretación directa de un precepto de la Constitución.

Este medio de impugnación deberá ser interpuesto dentro del plazo de diez días ante la autoridad emisora del acto recurrido, siendo de gran relieve el que sea procedente la adhesión de la parte que resultó favorecida, al recurso interpuesto por la que no, produciendo así mayor celeridad en la resolución de los asuntos.⁹¹

Por su parte el recurso de queja será procedente en contra de cuestiones que si bien es cierto se encuentran revestidas de importancia dentro del juicio, su resolución no demanda tanta urgencia como los supuestos anteriormente señalados.

En tal orden de ideas, tenemos que el recurso de queja es procedente en contra de los autos que admitan demandas notoriamente improcedentes; en contra las autoridades responsables, en los casos a que se refiere el artículo 107, fracción VII de la Constitución Federal, por exceso o defecto en la ejecución del auto en que se haya concedido al quejoso la suspensión provisional o definitiva del acto reclamado; contra las mismas autoridades, por falta de cumplimiento del auto en que se haya concedido al quejoso su libertad bajo caución conforme al artículo 136 de esta ley; contra las mismas autoridades, por exceso o defecto en la ejecución de la sentencia dictada en

⁹¹ Hablando de la adhesión dentro del recurso de revisión previsto por la Ley de Amparo, resulta importante aludir a la figura del *amparo adhesivo*, el cual fue propuesto en la Minuta *Proyecto de Decreto que adiciona las fracciones IV y V al artículo 77 de la Ley de Amparo, Reglamentaria de los Artículos 103 y 107 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*, recibida de la Cámara de Diputados en la de Senadores el 10 de abril de 2003. Con dicho amparo adhesivo, la parte que haya obtenido sentencia favorable y la que tenga interés jurídico en que subsista el acto reclamado, podrán presentar amparo en forma adhesiva al que promueva cualquiera de las partes que intervinieron en el juicio del que emana dicha acto, dentro de los 15 días siguientes a partir de la fecha en que se corra traslado de la demanda principal, y su falta de promoción hará que precluya el derecho de quien obtuvo sentencia favorable para alegar posteriormente las violaciones que se hayan cometido en su contra. Dicha propuesta fue desechada en dictámenes a discusión el 23 de octubre de 2007 por 96 votos en la Cámara Alta, siendo devuelta para los efectos del inciso D) del artículo 72 constitucional, fundamentalmente porque la misma contravenía el principio de agravio personal y directo, el cual forma parte toral del juicio de amparo, como ya se señaló con antelación. *Cfr. Informe Anual (2008) de Actividades del Segundo Año de Ejercicio de la LX Legislatura del Congreso de la Unión. Cámara de Senadores*, p. 47.

los casos a que se refiere el artículo 107, fracciones VII y IX, de la Constitución Federal, en que se haya concedido al quejoso el amparo; contra las resoluciones que se dicten respecto de las quejas interpuestas ante ellos conforme al artículo 98 de la Ley de Amparo, en ciertos casos específicos; contra las resoluciones que dicten los jueces de Distrito, o el superior del tribunal a quien se impute la violación en los casos a que se refiere el artículo 37 de esta ley, durante la tramitación del juicio de amparo o del incidente de suspensión, que no admitan expresamente el recurso de revisión conforme al artículo 83 y que, por su naturaleza trascendental y grave, puedan causar daño o perjuicio a alguna de las partes, no reparable en la sentencia definitiva; y contra las que se dicten después de fallado el juicio en primera instancia, cuando no sean reparables por las mismas autoridades o por la Suprema Corte de Justicia con arreglo a la ley.

Aunado a lo anterior, el citado medio de impugnación también es procedente en contra de las resoluciones definitivas que se dicten en el incidente de reclamación de daños y perjuicios a que se refiere el artículo 129 de esta ley, siempre que el importe de aquéllas exceda de 30 días de salario; contra las autoridades responsables, con relación a los juicios de amparo de la competencia de los Tribunales Colegiados de Circuito, en amparo directo, cuando no provean sobre la suspensión dentro del término legal o concedan o nieguen ésta; cuando rehúsen la admisión de fianzas o contrafianzas; cuando admitan las que no reúnan los requisitos legales o que puedan resultar insuficientes; cuando nieguen al quejoso su libertad caucional en el caso a que se refiere el artículo 172 de la Ley de la materia, o cuando las resoluciones que dicten las autoridades sobre la misma materia, causen daños o perjuicios notorios a alguno de los interesados; contra actos de las autoridades responsables, en los casos de la competencia de los Tribunales Colegiados de Circuito, en amparo directo, por exceso o defecto en la ejecución de la sentencia en que se haya concedido el amparo al quejoso; contra las resoluciones que se dicten en el incidente de cumplimiento sustituto de las sentencias de amparo a que se refiere el artículo 105 de la multicitada norma, así como contra la determinación sobre la caducidad en el procedimiento

tendiente al cumplimiento de las sentencias de amparo; y contra las resoluciones que concedan o nieguen la suspensión provisional.

Salvo esta última hipótesis, en donde la queja deberá interponerse dentro de las 24 horas siguientes a aquél en que haya surtido efectos la notificación del acto inherente a dicha medida cautelar, y deberá ser resuelta de plano por el Tribunal Colegiado de Circuito correspondiente dentro de las 48 horas siguientes de que le sean remitidos los autos para su estudio; en los demás supuestos, la autoridad contra la que se haya interpuesto el recurso de cuenta, deberá enviar un informe con justificación sobre la materia de la queja dentro de 3 días, y una vez fenecido el plazo, con informe o sin él se dará vista al Ministerio Público, para que luego de ello se dicte resolución dentro de los 3 días siguientes.

Por último, tenemos el recurso de reclamación, cuya procedencia aplica en contra de los proveídos de trámite dictados por el Presidente de nuestro máximo tribunal, o bien, por los Presidentes de sus Salas o de los Tribunales Colegiados de Circuito, pudiéndose interponer dentro de los 3 días siguientes al en que surta sus efectos la notificación de la resolución impugnada, y debiéndose resolver en los 15 días siguientes a la interposición del citado medio de defensa.

3.11 SENTENCIA

En cuanto a su definición en sentido amplio ésta no varía sustancialmente de la ya utilizada en párrafos anteriores,⁹² pudiéndose en todo agregar que los fallos en los juicios de amparo son aquellos actos jurídicos procesales mediante los que se dirime un conflicto a través del pronunciamiento de la constitucionalidad del acto reclamado, en estricto derecho y con efectos relativos.⁹³

⁹² Infra Nota 60.

⁹³ MARTÍNEZ ROCHA, Alejandro, *Op. Cit.*, p. 100.

El objeto de las sentencias de amparo es restituir al agraviado en el pleno goce de la garantía individual violada, procurando restablecer las cosas al estado que guardaban antes de la violación, siempre que se traten de actos reclamados positivos, o bien, obligar a la autoridad responsable a que obre en determinado sentido para respetar dicha garantía individual, tratándose de actos negativos, a efecto de que ésta sea respetada.

Aunado a lo anterior, los fallos definitivos en amparo deberán expresar una serie de elementos o requisitos para que se consideren como emitidas conforme a derecho.

Entre ellos se encuentra que se delimitará concisamente la litis que originó el juicio de garantías, haciendo alusión precisa del acto reclamado y la apreciación de las pruebas conducentes para tenerlos o no por demostrados; se deberá fundamentar la resolución, cualquiera que sea su sentido; y se tendrá que insertar en la sentencia un apartado relativo a los puntos resolutive, que constituyen la parte en la que el Juzgador hace la declaración resultante del estudio de los agravios hechos valer en el conflicto constitucional respectivo, concretándose en ellos, con claridad y precisión, al acto o actos por los que sobresea, conceda o niegue el amparo.

3.11.1 PRINCIPIOS DE LAS SENTENCIAS

Estos lineamientos, que se encuentran estrechamente relacionados entre sí, se desprenden de la propia Ley de Amparo, y permiten que exista unidad y homogeneidad en cuanto al contenido, naturaleza y estructura de los fallos en esta materia.⁹⁴

1.- Principio de exhaustividad. En éste se aprecia brevemente que en las sentencias en amparo, se deberá resolver la cuestión constitucional planteada en todas sus partes, sin poder dejar de dirimir alguno de los puntos de la litis.

⁹⁴ CASTILLO DEL VALLE, Alberto del, *Ley de Amparo Comentada*. . . , p. 388-390.

2.- Principio de estudio de la constitucionalidad de actos de autoridad. Consiste en hacer alusión únicamente respecto de la constitucionalidad del acto reclamado, sin ir más allá de los puntos establecidos en el artículo 103 de la Constitución.

3.- Principio de estricto derecho. El mismo ya ha sido analizado en párrafos antecedentes y basta con reiterar que el juzgador deberá emitir su fallo con cabal apego a las pretensiones hechas valer por el actor en calidad de agravios.⁹⁵

4.- Principio de congruencia. La resolución deberá estar lógicamente correlacionada con la litis planteada y no una diversa.

5.- Principio de legalidad. En los fallos se deberá hacer alusión expresa de los preceptos legales en que se funde su emisión.

6.- Principio de motivación. Se deberá señalar las causas particulares o situaciones específicas que hacen aplicable la ley referida al caso concreto.

7.- Principios de relatividad de los efectos de la sentencia de amparo. El cual ya fue analizado de la misma forma con antelación, y cuya finalidad radica en que éstos únicamente serán para las partes involucradas en los fallos.

3.11.2 CLASIFICACIÓN DE LAS SENTENCIAS

Los doctrinarios han llevado a cabo diversas categorizaciones de las sentencias de amparo dependiendo de la arista que se pretenda estudiar, advirtiéndose entre ellas las realizadas en atención a su finalidad, por su resultado, por su función en el proceso, por su impugnabilidad, por la calificación de los conceptos de anulación y por su sentido, entre otras.⁹⁶

⁹⁵ Al respecto, es preciso tomar en cuenta la Jurisprudencia número P./J.40/2000, emitida por el Pleno de nuestro máximo tribunal, publicada en el Semanario Judicial de la Federación, y su Gaceta, Novena Época, Tomo XI, abril de 2000, p. 32, en cuyo rubro se establece: “DEMANDA DE AMPARO. DEBE SER INTERPRETADA EN SU INTEGRIDAD”

⁹⁶ MARTÍNEZ ROCHA, Alejandro, *Op. Cit.*, p. 106.

Sin embargo, para efectos de este sencillo trabajo, únicamente haremos alusión a la última de las arriba mencionadas, teniendo que por su sentido se subclasifican a su vez en aquéllas que conceden el Amparo y Protección de la Justicia de la Unión de manera lisa y llana, aquéllas que lo hacen para determinados efectos, aquéllas que lo niegan y las que lo sobreseen.

El otorgamiento del amparo se puede traducir en que el acto reclamado resultó inconstitucional, debiendo las autoridades responsables entonces, restituir al agraviado en la o las garantías individuales violentadas.

El uso de este sentido en las sentencias de amparo deberá aplicarse en aquellos supuestos en los que baste declarar inconstitucional el acto reclamado para restituir lo arriba señalado, como por ejemplo, al estimarse que una ley tributaria contraviene lo dispuesto en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, no será necesario más que conceder el amparo liso y llano a favor del quejoso, atendiendo a la ya referida Fórmula Otero.

En el amparo liso y llano no será necesario expresar efecto alguno, puesto que su otorgamiento significa el aniquilamiento definitivo del acto reclamado.

Sin embargo, existen diversas clases de actos que con la simple nulidad lisa y llana se dejarían insatisfechas las pretensiones del quejoso; es por ello que los fallos que resuelven definitivamente un juicio de garantías también pueden conceder el amparo para efecto de que las autoridades responsables actúen en determinado sentido.

El amparo para efectos ha sido materia de sendas discusiones en torno a funcionalidad en el sistema jurídico nacional de la actualidad, lo cual será visto con mayor detenimiento más adelante.

Por lo pronto, baste señalar que el amparo para efectos se subclasifica a su vez en dos tipos, aquéllos en los que se deja que la autoridad responsable

corrija el error en su acto con libertad de jurisdicción y aquéllos en los que no se concede tal prerrogativa a la emisora, indicándole el sentido y las especificaciones a las que se deberá constreñir al emitir el nuevo acto en acatamiento al fallo de cuenta.

Por regla general el amparo para efectos con libertad de jurisdicción se actualiza por deficiencia en el acto reclamado inherente a vicios formales, falta de fundamentación y motivación, por lo que la emisora será obligada en la sentencia ejecutoria de mérito para que los purgue y así se restituya al gobernado en sus garantías individuales transgredidas.

En tanto, el objetivo del amparo para efectos sin libertad de jurisdicción, será subsanar alguna omisión o deficiencia en el acto reclamado, en los términos y condiciones establecidas con claridad y precisión de la ejecutoria de cuenta, siendo esta clase la excepción a la regla, en atención a que los tribunales de amparo se han pronunciado en el sentido de que el juicio de garantías es sólo un medio de control de la constitucionalidad, más no una instancia, circunstancia que será debatida con mayor ahondamiento más adelante.

Por último, respecto de los fallos que sobreseen el asunto en estudio, debe dejarse en claro que el tribunal de amparo deja de resolver el fondo del mismo por actualizarse alguna de las causales de sobreseimiento vertidas en el artículo 74 de la Ley de Amparo; debiendo puntualizarse que en ningún momento se emitió pronunciamiento sobre la constitucionalidad de dicho acto.

3.11.3 CUMPLIMIENTO

3.11.3.1 MEDIOS PROCESALES EN CONTRA DEL INCUMPLIMIENTO DE LA SENTENCIA

Tanto de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, como de la Ley de Amparo e incluso de Código Federal de Procedimientos Civiles, de aplicación supletoria, se desprende la existencia de diversos mecanismos tendientes a velar por la plena ejecución y cumplimiento de las

sentencias de amparo,⁹⁷ y cuyas características fundamentales analizaremos a continuación de manera breve.

El incidente de aclaración de sentencia. Puede ser interpuesto por cualquiera de las partes, o bien tramitarse de oficio, cuando se estime que la sentencia que resolvió el amparo de cuenta, haya sido oscura, ambigua o contradictoria, debiendo tramitarse conforme a lo dispuesto en el artículo 358 del Código Federal de Procedimientos Civiles, de aplicación supletoria, al no contemplarse dicha figura en la Ley de Amparo.

Al respecto, resulta insoslayable resaltar que tal incidente es empleado de forma incorrecta en el juicio de garantías, ya que para que aplicara la supletoriedad, la Ley de Amparo debería hacer al menos referencia a dicho medio de defensa, y sólo en ese supuesto se estaría en posibilidades de acudir a una norma supletoria en la que se fundamentara su tramitación, lo cual no acaece en la especie.⁹⁸

Por otra parte, el incidente de inejecución tiene como finalidad dilucidar de oficio o a instancia de parte, si las autoridades, sean responsables o no,⁹⁹ realmente han llevado a cabo los actos u omisiones tendientes al cumplimiento de la sentencia.¹⁰⁰

⁹⁷ En el ámbito procesal, la figura del incumplimiento de la sentencia dista en su definición respecto de la de su inejecución, toda vez que en el primer supuesto la autoridad responsable no observa el deber jurídico de acatamiento del fallo a pesar de su requerimiento, mediante el procedimiento de ejecución; mientras que la inejecución deviene de la imposibilidad del tribunal que conozca del amparo de ejecutar la sentencia constitucional, aún con las atribuciones coactivas que concede la propia Ley de Amparo. *Cfr. MARTÍNEZ ROCHA, Alejandro, Op. Cit.*, pp. 217-218.

⁹⁸ Jurisprudencia número 1034, emitida por el Cuarto Tribunal Colegiado en Materia Civil del Primer Circuito, publicada en el Apéndice al Semanario Judicial de la Federación 1917 a 1995, Tomo VI, p. 712, en cuyo rubro se establece: “SUPLETORIEDAD DE LA LEY. REQUISITOS PARA QUE OPERE”.

⁹⁹ Jurisprudencia número 236, emitida por la entonces Tercera Sala del Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, publicada en el Apéndice al Semanario Judicial de la Federación 1917-1995, Tomo VI, p. 159, en cuyo rubro se estipula: “EJECUCIÓN DE LAS SENTENCIAS DE AMPARO. A ELLAS ESTÁN OBLIGADAS TODAS LAS AUTORIDADES AUN CUANDO NO HAYAN INTERVENIDO EN EL AMPARO”.

¹⁰⁰ Sin embargo, se debe tener en cuenta al momento de dilucidar si existe o no inejecución de la sentencia, lo contenido en la Jurisprudencia número 1ª./J. 63/2002, emitida por la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, Novena Época, Tomo XVI, octubre de 2002, p. 134, en cuyo rubro se estipula: “INEJECUCIÓN DE SENTENCIA. DEBE DECLARARSE SIN MATERIA EL INCIDENTE RELATIVO, SI LA AUTORIDAD RESPONSABLE REALIZA ACTOS QUE ENTRAÑAN UN PRINCIPIO DE EJECUCIÓN DE LA SENTENCIA CONCESORIA DEL AMPARO”.

Es importante remarcar que es de orden público el velar por el debido cumplimiento de las sentencias dictadas en los juicios de garantías, mismo que a la luz de lo dispuesto en el artículo 105 de la Ley de Amparo, debe suceder dentro de las 24 horas posteriores a la notificación del fallo.

Bajo esta tesitura, una vez interpuesto o iniciado el incidente que nos ocupa, se requerirá al superior inmediato de la autoridad omisa para que constriña a ésta a dar pleno cumplimiento de la sentencia sin demora alguna, y si a su vez éste no obedeciere la ejecutoria, se le requerirá a su vez a su superior jerárquico. Sólo en el supuesto de que la responsable no tuviere superior, se le requerirá a ésta directamente por una sola ocasión.

Si aún así no se hubiere cumplimentado la ejecutoria de cuenta, se remitirán los autos del expediente en que se actúe a la Suprema Corte de Justicia de la Nación, para que sea ella quien establezca si la inexecución es excusable o no. En caso de actualizarse el segundo supuesto, se ordenará la separación inmediata de la autoridad incumplida, consignándola al Ministerio Público de la Federación para el ejercicio de la acción penal correspondiente.¹⁰¹

Se advierte la gran diferencia entre la capacidad de la fuerza coactiva que poseen los órganos jurisdiccionales que integran el Poder Judicial de la Federación, para conseguir el pleno cumplimiento de sus fallos, y la que tiene el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, por el que se debe luchar por conseguir una mayor cantidad de herramientas para que por sí solo pueda hacer efectivas sus sentencias, ya que ello traería como consecuencia, una notoria descarga de trabajo en los primeros tribunales referidos en el presente párrafo.

¹⁰¹ Al respecto debe señalarse que si bien el artículo 107, fracción XVI, de nuestra Carta Magna refiere que la consignación de la autoridad renuente será ante el Juez de Distrito que corresponda, de la interpretación sistemática entre dicho numeral y el diverso 108 de la Ley de Amparo, en concatenación a los procedimientos seguidos en materia penal, se advierte que primeramente se deberá dar vista al Ministerio Público de la Federación para la integración de la averiguación previa, y en su caso sea él quien ejercite acción penal, consignando el asunto ante el Juez de Distrito que corresponda. *Cfr. MARTÍNEZ ROCHA, Alejandro, Op. Cit.*, p. 285-286.

Retomando el curso del incidente de inejecución, en ningún caso podrá archivarse ningún juicio de amparo sin que se haya cumplido plenamente su sentencia,¹⁰² en caso de haberse concedido el amparo y protección constitucional, quedando delegada la función de vigilante de tal disposición en el Ministerio Público; sin embargo deberá tomarse en cuenta que los procedimientos tendientes al cumplimiento caducarán por inactividad o por falta de promoción de parte interesada dentro del plazo de 300 días naturales, tal como lo estipula el propio artículo 113 de la ley de la materia en su segundo párrafo.¹⁰³

El incidente por evasivas o procedimientos ilegales de la autoridad responsable o de cualquier otra que deba intervenir en la ejecución de la sentencia. Se encuentra previsto en el artículo 107 de la Ley de Amparo,¹⁰⁴ debiendo contemplarse para su tramitación lo dispuesto en el primer párrafo del diverso 105 de dicho cuerpo legal.¹⁰⁵ Tal medio de defensa se encuentra encaminado a proteger al gobernado que haya sido amparado por la Justicia de la Unión, en caso de que las autoridades involucradas pretendan de mala fe dilatar el correcto cumplimiento del fallo de cuenta.

El incidente de repetición del acto reclamado. Se hará valer por cualquiera de las partes interesadas ante el órgano resolutor del fallo que concedió el amparo, quien a su vez dará vista a las autoridades responsables de la supuesta repetición y a los terceros si los hubiere, para que dentro de 5

¹⁰² Tesis número 3a. XCI/91, emitida por la entonces Tercera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, publicada en el Semanario Judicial de la Federación, Octava Época, Tomo VII, junio de 1991, p. 99, en cuyo rubro se establece: “SENTENCIAS DE AMPARO. SU CUMPLIMIENTO ES DE ORDEN PÚBLICO DEBIÉNDOSE EVITAR ACTUACIONES O DECISIONES QUE LO DIFICULTEN O IMPIDAN”

¹⁰³ No obstante lo anterior, existen diversos criterios emitidos por la Suprema Corte de Justicia de la Nación donde se establece lo contrario; por ejemplo, la tesis emitida por la Segunda Sala de nuestro máximo tribunal, publicada en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Séptima Época, Volumen 175-180, tercera parte, p. 59, en cuyo rubro se establece: “CUMPLIMIENTO DE LAS SENTENCIAS DE AMPARO. ES IMPRESCRIPTIBLE EL DERECHO PARA EXIGIRLO”.

¹⁰⁴ Dicho precepto estipula en su primer párrafo: “Artículo 107.- Lo dispuesto en los dos artículos precedentes se observará también cuando se retarse el cumplimiento de la ejecutoria de que se trata por evasivas o procedimientos ilegales de la autoridad responsable o de cualquiera otra que intervenga en la ejecución...” Si bien no se advierte la presencia expresa del incidente como tal, resulta la vía idónea para hacerlo efectivo.

¹⁰⁵ El procedimiento de este incidente será exactamente el mismo que se aplica para el de inejecución.

días manifiesten lo que a su derecho convenga; fenecido tal plazo, con el dicho de autoridades y terceros o sin él, se emitirá la resolución correspondiente.

En caso de estimarse que no hubo repetición del acto reclamado, la parte afectada podrá solicitar el envío del expediente a la Suprema Corte de Justicia de la Nación, para efecto de que ésta resuelva en definitiva sobre el incidente.

Si desde un principio se considera que sí hubo repetición del acto reclamado, o bien, si nuestro máximo tribunal estima que en el supuesto señalado en el párrafo que antecede, la resolución emitida fue incorrecta y sí existió repetición, se actuará de la misma manera que en el incidente de inejecución.

El incidente de cumplimiento sustituto. Contempla aquellos casos en los que si bien, el amparo y protección de la Justicia de la Unión se ha concedido a favor de un quejoso, de hacer efectivo el cumplimiento del mismo se produciría un perjuicio a la sociedad o a terceros en mayor proporción a los beneficios que en todo caso pudiera obtener.

Dicho incidente será tramitado de oficio por la Suprema Corte de Justicia de la Nación, o a petición del quejoso si la naturaleza del acto lo permite, siempre y cuando se actualice la hipótesis prevista en el párrafo anterior, y en caso de estimarse procedente, remitirá el expediente al Juez de Distrito o Tribunal Colegiado de Circuito para que resuelva incidentalmente el modo y la cuantía de la restitución.

El incidente de inconformidad. Es el medio de impugnación que tiene a su disposición el agraviado en contra de las resoluciones que tienen por cumplimentada la ejecutoria de amparo, que declaren que existe imposibilidad material y/o jurídica para ejecutar dicha sentencia, que ordenen enviar el

expediente al archivo, y que determinen que la autoridad responsable no incurrió en repetición del acto reclamado.¹⁰⁶

Este incidente se tramitará en términos de lo dispuesto en el artículo 105, tercer párrafo, de la Ley de Amparo, a petición de parte, presentándose dentro de los 5 días siguientes a la notificación de la resolución correspondiente, ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

La inconformidad sólo tiene por objeto resolver si la autoridad responsable cumplió con la ejecutoria de amparo, por lo que no es el medio idóneo para decidir si es o no correcto su cumplimiento, lo que sería materia de medios de defensa diversos previstos en dicho cuerpo legal.¹⁰⁷

Es de mención obligatoria el Acuerdo General 5/2001, emitido por el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 29 de junio de 2001, donde con el objeto de fortalecerse y conocer únicamente de los asuntos de mayor importancia y trascendencia del orden jurídico nacional, delegó a los Tribunales Colegiados de Circuito el conocimiento de los incidentes de inejecución, de repetición del acto reclamado y de inconformidad, conservando el Pleno la facultad prevista en el artículo 107, fracción XVI, de nuestra Carta Magna.¹⁰⁸

El Recurso relativo a la Queja por Exceso o Defecto. Diferente a los anteriormente señalados al estar contemplado como recurso y no como incidente dentro del juicio de amparo, tiene como finalidad que el quejoso no quede en estado de indefensión si la autoridad responsable, en supuesta atención al fallo de ejecutoria, emite otra o se abstiene de realizar determinado acto, excediendo o quedando inconclusa en el cumplimiento de la sentencia.

¹⁰⁶ MARTÍNEZ ROCHA, Alejandro, *Op. Cit.*, p. 295.

¹⁰⁷ Jurisprudencia número IX.1°. J/15, emitida por el Primer Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa Colegiado del Noveno Circuito, publicada en el Semanario Judicial de la Federación, Novena Época, Tomo XXIV, octubre de 2006, p. 1220, en cuyo rubro se estipula: "INCONFORMIDAD. NO ES EL MEDIO IDÓNEO PARA CALIFICAR EL CUMPLIMIENTO DE LA EJECUTORIA QUE CONCEDIÓ EL AMPARO".

¹⁰⁸ MARTÍNEZ ROCHA, Alejandro, *Op. Cit.*, pp. 92-93.

Aunque en el presente trabajo se hace mención respecto del recurso de queja en el juicio de garantías, resulta prudente hacer mención en este apartado específico, de las fracciones IV y IX contenidas en el artículo 95 de la ley de la materia, mismas que señalan precedente el recurso en estudio en contra de las autoridades responsables, por exceso o defecto en la ejecución de la sentencia dictada en los casos a que se refiere el artículo 107, fracciones VII y IX, de la Constitución Federal, siempre que se haya concedido al quejoso el amparo, y en contra de actos de las autoridades responsables, en amparo directo, por la misma causa.

En ambos supuestos, la queja podrá interponerse en el término de 1 año, computado a partir del día siguiente al en que se notifique al quejoso el auto en que se haya mandado cumplir la sentencia, o al que la persona extraña a quien afecte su ejecución tenga conocimiento de ésta, ante quien conoció del juicio de amparo, siguiendo el procedimiento descrito en el artículo 98, segundo párrafo de la Ley de Amparo.¹⁰⁹

3.12 JURISPRUDENCIA

La interpretación de la normatividad inherente al juicio de amparo corre por parte del Poder Judicial de la Federación, y dependiendo de cuál órgano jurisdiccional en específico sea quien la emita será su fuerza de aplicación en atención a su jerarquía.

Es así que la observancia de la jurisprudencia dictada por el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, será obligatoria para éste mismo, así como para todos los tribunales del país, esto es, para los Tribunales Unitarios y Colegiados de Circuito, los Juzgados de Distrito, los castrenses, los judiciales del orden común de las entidades federativas y del Distrito Federal, y tribunales administrativos y del trabajo, tanto locales como federales.

¹⁰⁹ Infra página 91.

Por su parte, la jurisprudencia emitida por una de las Salas del Pleno de nuestro máximo tribunal, no obligará a la otra, aunque sí lo hará respecto de los demás órganos jurisdiccionales arriba citados.

Asimismo, la jurisprudencia resuelta por los Tribunales Colegiados de Circuito será de observancia obligatoria para los Tribunales Unitarios, los Juzgados de Distrito, los tribunales militares y judiciales del fuero común de los Estados y del Distrito Federal, y los tribunales administrativos y del trabajo, locales o federales, aunque no así para otro Tribunal Colegiado de Circuito por estar en igualdad jerárquica.

Para que un criterio constituya jurisprudencia, es necesaria la emisión de 5 sentencias ejecutorias en un sólo sentido y ninguna en contrario, aprobadas por al menos 8 Ministros, si ésta se origina en el Pleno, ó 4 si proviene de una de las Salas.

En cuanto a los Tribunales Colegiados de Circuito, éstos podrán crear jurisprudencia, siempre que exista el mismo número de sentencias ejecutorias en un mismo sentido que el indicado en el párrafo antecedente y ninguna en contrario, aprobadas por unanimidad de votos de los Magistrados integrantes del cuerpo colegiado de cuenta.

Otro medio de emitir jurisprudencia surge de la diversidad de criterios que emergen entre los Tribunales Colegiados de los diversos Circuitos del país, e inclusive entre las propias Salas de nuestro máximo tribunal, en cuyo caso el Pleno de ésta deberá de estudiar las tesis contrapuestas y dilucidar el sentido correcto cuya aplicación debe observarse, entendiéndose dichas jurisprudencias como las de mayor fuerza en virtud de su razonamiento previo.

Es de suma relevancia señalar que la jurisprudencia por contradicción de tesis que al efecto resulte de lo expuesto anteriormente, no afectará las situaciones jurídicas derivadas de los juicios en los que se hubiesen dictado los fallos que sirvieron de base para las tesis contradictorias.

La obligación de observar las jurisprudencias emitidas por el Poder Judicial de la Federación, no se actualizará sino hasta que tales criterios sean publicados en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta.

CAPÍTULO 4

PLANTEAMIENTO DEL PROBLEMA

4. PLANTEAMIENTO DEL PROBLEMA

4.1 ESTADÍSTICAS

A efecto de darle mayor claridad al propósito del presente trabajo, resulta interesante asentar diversos datos numéricos inherentes al trámite de asuntos que se atienden tanto en el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa como en los Tribunales Colegiados de Circuito, incluyendo por supuesto aquellas cifras correspondientes a los amparos directos que los gobernados interponen en contra de las resoluciones que ponen fin al juicio de nulidad.

Es de imperiosa necesidad que luego de haberse establecido los parámetros históricos y procedimentales del juicio de nulidad y el de amparo directo, se proceda a la explicación del planteamiento del problema que se vislumbra; sin embargo, para lograr tal objetivo es menester a su vez contar con los datos numéricos que nos brinden un mayor entendimiento del conflicto.

Aunado a lo anterior, el señalamiento estadístico del trabajo que se aborda en las instituciones jurisdiccionales arriba citadas, concede un respaldo en los razonamientos que más adelante se establecerán, por lo que didácticamente es conveniente aludir a dichas cifras en este momento.

Ahora bien, en el presente trabajo se pretende el análisis y estudio a nivel nacional de la problemática enfrentada, sin embargo, debe señalarse que no en todos los Circuitos del Poder Judicial de la Federación en territorio nacional existen órganos colegiados especializados únicamente en materia administrativa, existiendo así los tribunales mixtos o aquéllos que comparten competencia en razón de materia con alguna otra, como la penal o la civil.

Bajo esta tesitura, de los 27 Circuitos que establece el Acuerdo 23/2001 del Pleno del Consejo de la Judicatura Federal, sólo en el Primero, Segundo, Tercero, Cuarto, Sexto y Séptimo, existen Tribunales Colegiados que estudien y resuelvan exclusivamente la materia administrativa.

Por lo tanto, con el fin de establecer parámetros equitativos entre el número de asuntos vistos por el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa y los Tribunales Colegiados de Circuito del Poder Judicial de la Federación, se estima conveniente que predominantemente se establezca un parangón entre las estadísticas vertidas de las Salas Regionales Metropolitanas y la Sala Superior del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, y aquéllas ofrecidas por los Tribunales Colegiados en Materia Administrativa del Primer Circuito, por ser aquellos órganos colegiados con mayor coincidencia en razón de competencia territorial, sin que ello genere valladar alguno para aludir a otras cifras.

4.1.1 TRIBUNAL FEDERAL DE JUSTICIA FISCAL Y ADMINISTRATIVA

La información numérica respecto de los asuntos tramitados ante el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, corresponde a los datos arrojados por los Informes Anuales de Actividades de 1999 y 2008 de dicho órgano jurisdiccional, los cuales abarcan los periodos comprendidos del 1º de noviembre de 1998 al 31 de octubre de 1999, y del 1º de noviembre de 2007 al 30 de noviembre de 2008, respectivamente.

4.1.1.1 SALA SUPERIOR

Siendo éste el órgano jurisdiccional de mayor jerarquía en el citado Tribunal, se advierte que en el mismo, ya sea actuando en Pleno o en secciones, se celebraron 254 sesiones, en las que se sometieron a su consideración 2,517 proyectos de resolución, dictándose sentencias en 2,096 asuntos. Asimismo, en el periodo que nos ocupa se radicaron 2,365 asuntos en Sala Superior.

Dichas cifras se subdividen a su vez en el trabajo de cada una de las dos Secciones de la Sala Superior, así como del propio Pleno.

En efecto, en el Pleno por su parte se celebraron 87 sesiones en donde se examinaron 987 proyectos de sentencia, concluyéndose 731, entre los cuales destacan 23 cumplimientos de ejecutoria emitidas por Tribunales Colegiados de Circuito.

Respecto de esas 731 sentencias, fueron interpuestos 160 amparos y revisiones, dando como cifra porcentual que en un 28.88% de los fallos dictados, fue interpuesto alguno de los citados medios de defensa constitucional.

En este periodo, se recibieron del Poder Judicial de la Federación 80 sentencias derivadas de amparos y revisiones interpuestos en contra de resoluciones que pusieron fin al juicio de nulidad, siendo que de esta cifra únicamente en 25 se ordenó cumplimentar, 14 en amparo directo y 11 en revisión; mientras que en las demás se negó el amparo en 19 casos, en otros 19 se confirmó la sentencia del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa y en 17 se sobreseyó el amparo o se desechó la revisión.

En tal orden de ideas, se puede concluir que del universo total de sentencias emitidas por el Pleno de la Sala Superior de dicho tribunal, que fueron sujetos a un análisis constitucional por el Poder Judicial de la Federación, en particular por los Tribunales Colegiados de Circuito, se decidió dejar firmes el 68.75% de las mismas.

Por otra parte, la Primera Sección de la Sala Superior del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, realizó 81 sesiones en las que examinó 752 proyectos de fallo, resolviéndose 691 de ellos, entre los que se ubicaron 50 cumplimientos de ejecutoria.

Del universo total de asuntos resueltos en el periodo que nos ocupa, fueron interpuestos 118 amparos y revisiones.

Con independencia de lo anterior, se recibieron del Poder Judicial de la Federación 140 sentencias derivadas de amparos y revisiones interpuestos en

contra de resoluciones que pusieron fin al juicio de nulidad, siendo que de esta cifra se ordenó cumplimentar 24 en amparo directo y 32 en revisión; mientras que se negó el amparo en 19 casos, en otros 34 se confirmó la sentencia del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa y en 21 se sobreseyó el amparo o se desechó la revisión, pudiéndose concluir que el Poder Judicial de la Federación, decidió dejar firmes el 60% de las 140 sentencias emitidas por dicha Sección y puestas a su análisis constitucional mediante juicio de garantías o revisión.

Estas cifras varían un poco con sus similares correspondientes al periodo comprendido del 1º de noviembre de 1998 al 31 de octubre de 1999, ya que en aquel lapso se resolvieron 158 amparos, en los que en 87 de ellos, se concedió el mismo, en 53 se negó, en 14 de sobreseyó y en 4 se desechó de plano. De ésto se puede advertir que el trabajo de esta Sección ha ido depurándose con el paso del tiempo, al tener un porcentaje mayor de sentencias confirmadas proporcionalmente.

Ahora bien, la Segunda Sección de la Sala Superior del citado órgano jurisdiccional, llevó a cabo 86 sesiones en las que estudió 778 proyectos de fallo, concluyendo la resolución de 674 de ellos, entre los que quedaron comprendidos 46 cumplimientos de ejecutoria.

Respecto de los 674 asuntos resueltos en el periodo de referencia, las partes inconformes interpusieron 107 amparos y revisiones.

De manera paralela, se recibieron de los Tribunales Colegiados de Circuito 51 sentencias derivadas de amparos y revisiones interpuestos en contra de resoluciones que pusieron fin al juicio de nulidad, independientemente de la fecha de su interposición; siendo que de esta cifra se ordenó cumplimentar 10 ejecutorias de amparo directo y 25 en revisión; mientras que por otro lado, sólo se negó el amparo en 2 casos, únicamente en 9 se confirmó la sentencia del *A quo* y en 5 se sobreseyó el amparo o se desechó la revisión, pudiéndose establecer que del universo de fallos dictados por el Poder Judicial de la Federación en este sentido, únicamente decidió

dejar firmes el 31.37% de las sentencias emitidas por tal Sección que fueron impugnadas mediante juicio de garantías o revisión.

Por su parte en 1999, se resolvieron 123 amparos, en los que en 51 de ellos se concedió el mismo, en 57 se negó, en 8 de sobreseyó y en 7 se desechó de plano, pudiéndose apreciar que de la misma forma en que la Primera Sección de la Sala Superior del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa lo hizo, la Segunda también ha logrado obtener mejorías en su rendimiento al conseguir que un mayor número de sus fallos sean confirmados por el *Ad quem*.

4.1.1.2 SALAS REGIONALES

No obstante lo anterior, es preciso reiterar que la distribución de asuntos en el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, posee una carga de trabajo inclinada totalmente a sus 41 Salas Regionales, en donde promediaron en el lapso en estudio comprendido del 1 de noviembre de 2007 al 30 de noviembre de 2008, demandas nuevas en cantidad de 2,659; aunque esta cifra no es regular en cada una de estas Salas, ya que mientras en algunas ingresaron menos de 1,500 juicios nuevos en dicho periodo, como en la de Chiapas-Tabasco, la del Caribe y el Pacífico Centro, otras tienen números nuevos en cantidades que rebasan su capacidad de función adecuada, como la propia Sala Regional del Noroeste en Tijuana, con más de 4,500 asuntos, o bien las propias Salas Regionales Metropolitanas que tuvieron una media de entre 3,000 y 3,500 asuntos nuevos ingresados en el periodo en estudio.

En efecto, en las Salas Regionales del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, al inicio del periodo en evaluación se tenía un inventario de 117,796 asuntos, cifra que al sumársele los 136,328 juicios nuevos y asuntos dados de alta, arroja un total de 254,124 casos.

De los 136,328 juicios nuevos y dados de alta, 109,034 fueron demandas recibidas en dicho periodo, de las que 33,453 fueron para las Salas

Regionales Metropolitanas (31%), mientras que 75,581 fueron de las otras Salas Regionales (69%)

Sin embargo, durante el periodo similar que corrió de noviembre de 1998 a octubre de 1999, se advierte que contra las 33,453 demandas que ingresaron recientemente en las Salas Regionales Metropolitanas, en aquel lapso únicamente se recibieron 17,139.

Bajo esta misma tesitura, en dicho periodo se tuvo un registro inicial de asuntos en trámite en las Salas Regionales Metropolitanas de 7,725; las demandas recibidas de noviembre de 1998 a octubre de 1999 fueron 17,139; los asuntos dados de alta 3,273; los de baja 2,374; los resueltos 16,967; y los que continuaron en trámite al finalizar dicho periodo fueron 8,796.

Cifras notoriamente contrastantes con sus similares en el periodo de noviembre de 2007 a octubre de 2008, en donde se tuvo un registro inicial de asuntos en trámite en las Salas Regionales Metropolitanas que ascendía a 61,910; las demandas recibidas de noviembre de 2007 a octubre de 2008 fueron 36,785; los asuntos dados de alta 10,618; los de baja 19,668; los resueltos 33,252; y los que continuaron en trámite al finalizar dicho periodo fueron 56,393.

Esto es, algunas de las cifras establecidas llegaron incluso a sextuplicarse de 1999 a 2008, y aún con la incursión en el año pasado de oficiales jurisdiccionales, de un secretario de acuerdos y un auxiliar de archivista más en cada ponencia, así como de un actuario más por cada Sala Regional Metropolitana, además del inicio de labores la Sala Especializada en Propiedad Intelectual; resulta claro que tales esfuerzos, si bien se recibieron con beneplácito en dicha Institución, resultan insuficientes para resolver la demanda de la justicia fiscal administrativa federal por esta vía.

Continuando con la comparación numérica que nos ocupa, se observa que en 2008, los asuntos concluidos ascendieron a 147,537, de los que 92,863 (63%) fueron mediante sentencia, mientras que el resto fueron expediente

datos de baja por diversas razones. De este número general, el 36%, es decir 53,113, corresponde a Salas Regionales Metropolitanas y el 64%, esto es 94,446, a las otras Salas Regionales.

De las cifras anteriores se desprende que de los 53,113 asuntos concluidos por las Salas Regional Metropolitanas, en 33,426 se dictó sentencia definitiva, cantidad que casi duplica a los 17,139 fallos que dieron fin a juicios de nulidad de noviembre de 1998 a octubre de 1999.

Una vez establecido lo anterior, resulta trascendente señalar que de los 147,537 concluidos, en 43,541 se interpuso amparo o revisión ante los Tribunales Colegiados de Circuito del Poder Judicial de la Federación. De este número general, el 36%, es decir 15,675 corresponde a Salas Regionales Metropolitanas y el 64%, equivalente a 27,866, a las otras Salas Regionales.

En este mismo sentido, las ejecutorias emitidas en este periodo, con independencia de la fecha de la interposición del amparo directo o revisión, ascendió a 40,148; de las cuales 12,470 generaron modificación a las sentencias del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, lo que se traduce en aproximadamente un 30% de ellas, 6,103 en amparo directo y 6,367 en revisión. Ahora bien, de las 6,103 sentencias modificadas en amparo directo, 2,136 correspondieron a las Salas Regionales Metropolitanas, mientras que el resto fue de las Salas Regionales.

Por su parte en 1998, se interpusieron únicamente 3,919 amparos en contra de resoluciones emitidas por las Salas Regionales Metropolitanas, cifra que casi se cuadruplicó en 2008, como ya se asentó en el párrafo que antecede. Asimismo, de estos 3,919 amparos interpuestos, en 1,442 se otorgó el mismo, modificando así la sentencia del entonces Tribunal Fiscal de la Federación.

En tal orden de ideas, podemos concluir en base a las estadísticas arriba citadas, que las cargas de trabajo en el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa han sufrido un incremento significativo de 1999 a 2008.

Este parámetro temporal se utilizó específicamente para esclarecer al lector la transformación drástica que golpeó al Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, luego de las Reformas de 2000, en donde sustancialmente se formalizó el incremento de la competencia material de dicha institución sin que al efecto, tuviera una transformación paralela y proporcional en su estructura orgánica.¹¹⁰

4.1.2 TRIBUNALES COLEGIADOS DE CIRCUITO

Por su parte, la cuestión estadística de los Tribunales Colegiados de Circuito del Poder Judicial de la Federación, al ser los órganos jurisdiccionales encargados de conocer y resolver de los amparos directos interpuestos en contra de las resoluciones que ponen fin al juicio de nulidad, resulta de igual importancia en el presente trabajo como ya se asentó en líneas precedentes.

Ello es así, ya que como se ha dejado en claro, la problemática planteada le atañe a ambas instituciones impartidoras de justicia.

Ahora bien, la información que a continuación se plasmará se hará con estricto apego a los datos que a su vez fueron otorgados por la Dirección General de Estadística y Planeación Judicial del Poder Judicial de la Federación en sus Informes Anuales de Labores 2000 y 2008, en particular la de los Tribunales Colegiados en Materia Administrativa del Primer Circuito por las razones expuestas, que van del 16 de noviembre de 1999 al 15 de noviembre de 2000 y del 14 de noviembre de 2007 al 14 de noviembre de 2008, respectivamente; mismos que de manera práctica llamaremos periodos de 2000 y de 2008.

Es oportuno señalar que la competencia de los Tribunales Colegiados de Circuito no contempla solamente los juicios de amparo directo en contra de resoluciones que pongan fin al juicio de nulidad, sino que además deben

¹¹⁰ Infra página 28.

conocer de juicios de garantías uniinstanciales provenientes de otras autoridades responsables, recursos de revisión en contra de sentencias, recursos de revisión en contra de autos de improcedencia fuera de audiencia, recursos de revisión derivados de incidentes de suspensión, incidentes de acumulación ante jueces de distrito, competencias en amparo, recursos de queja, recursos de reclamación, la revisión fiscal, la revisión contencioso administrativa, incidentes de inejecución, de repetición de acto reclamado y de inconformidad,¹¹¹ entre otros.

Lo anterior es importante señalarlo para establecer un panorama real de las cargas de trabajo existentes en los Tribunales Colegiados de Circuito en relación con las del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa.

Luego de esto, del Informe Anual de referencia se advierte que en los Diecisiete Tribunales Colegiados en Materia Administrativa del Primer Circuito, se tenía una existencia inicial de 3,859 asuntos distribuidos en las materias competenciales arriba descritas, resaltando 888 de juicios de amparo directo y 581 de revisión fiscal.

En contraposición a estos números, en el periodo que transcurrió del 16 de noviembre de 1999 al 15 de noviembre de 2000, existían únicamente Once Tribunales Colegiados en el Primer Circuito, donde tuvieron una existencia inicial de 19,326 asuntos distribuidos de forma similar que en 2008, y de éstos reputaban 12,210 en amparo directo y 1,544 en revisión fiscal.

Ahora bien, a dicho monto hay que sumar los que fueron presentados en 2008, teniéndose registrado un ingreso total de asuntos en cantidad de 30,775, de los cuales destacan 6,436 de juicio de amparo directo y 7,768 de revisión fiscal; datos que se contraponen al ingreso total en 2000 en cantidad de 61,305, siendo 39,313 de éstos, interposiciones de amparo directo y 3,556 en revisión fiscal.

¹¹¹ Infra Nota 108.

Por su parte, se observó que el número de egresos totales ascendió a 28,073 asuntos, de los que 6,231 eran de juicio de amparo directo y 7,125 de revisión fiscal; por lo que se establece que al final de dicho periodo, los Tribunales Colegiados en Materia Administrativa del Primer Circuito tuvieron una existencia final de 6,561 asuntos, de los cuales 1,093 eran relativos al juicio de amparo directo, mientras que 1,224 de revisión fiscal. Esto es, hubo un incremento en el número de asuntos en poco más de 2,700 unidades.

Sin embargo, en 2000 se egresaron 62,588 asuntos, de los que 39,591 eran amparos directos y 3,520 revisiones fiscales, obteniéndose con ello que al final del periodo de 2000, los entonces Once Tribunales Colegiados del Primer Circuito quedaran únicamente con 18,043 asuntos, de los que 11,932 correspondían a amparos directos y 1,580 a revisiones fiscales. Es decir en general hubo una reducción numérica de asuntos en poco más de mil unidades.

De los números arrojados en ambos periodos de labores en los Tribunales Colegiados del Primer Circuito, se concluye que en 2000 los asuntos a resolver eran en demasía superiores a los que se observaron en 2008, situación que deja ver que dichos órganos colegiados se han ido reestructurando adecuadamente para dar frente a las necesidades del país en cuanto a justicia administrativa se refiere.

En este contexto, es menester resaltar el incremento de seis Tribunales Colegiados en dicho Circuito, con los que llegaron a 17, así como la estructura con la que cuenta cada uno de estos órganos.

No obstante lo anterior, del análisis a los números del último periodo revisado, se advierte un ligero incremento en los asuntos que existían antes de iniciar éste, y los que se quedaron sin resolver en dicho lapso.

4.2 INTERPRETACIÓN NUMÉRICA

Por lo que respecta al Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, es importante precisar que, tal como se observó en el capítulo de antecedentes respectivo, su competencia en razón de materia ha tenido un incremento considerable a lo largo de su existencia, situación muy diversa al número de puestos que integran el organigrama de dicha institución.

A guisa de ejemplo, en el año 1999 se tuvo un inventario de demandas recibidas en las Salas Regionales Metropolitanas del citado Tribunal de 17,139, mientras que en el 2008, el Informe Anual arrojó la cifra de 47,403, apreciándose con meridiana claridad el incremento en el número de asuntos en dicha institución, ya que en general todas las Salas del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa sufrieron la misma consecuencia.

Es menester señalar que si bien es cierto que en el año 2008, se suscitó con beneplácito la incursión de oficiales jurisdiccionales, de un secretario de acuerdos y un auxiliar de archivista más en cada ponencia, así como de un actuario más por cada Sala Regional Metropolitana, además de que en 2009 inició labores la Sala Especializada en Propiedad Intelectual, también lo es que tales modificaciones no devienen suficientes para resolver el problema de rezago que existe en algunas áreas del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa.

Por su parte, los Tribunales Colegiados de Circuito han logrado disminuir las cargas de trabajo entre los años 2000 y 2008, observándose una loable labor entre los miembros de su bien estructurado organigrama en cada uno de estos tribunales, así como la creación de seis órganos colegiados más durante este lapso.

Ahora bien, luego de haberse realizado un breve estudio respecto de la evolución histórico-jurídica y numérica de estos dos juicios y de la manera en que hoy en día se ponen en práctica, se ha observado que la justicia administrativa se ha visto seriamente diezmada por los inmensos volúmenes de

asuntos que en el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa se tramitan, lo cual tiene una relación estrecha con los graduales incrementos en la competencia de dicho Órgano Jurisdiccional, mismos que ya han sido materia de análisis en líneas precedentes, y a su vez, con los recursos humanos con los que cuenta de manera efectiva para hacer frente a tan grande empresa.

Otro factor importante en la problemática que se estudia, es que la justicia administrativa, que antes era vista como de difícil o incluso de innecesario acceso a la población con recursos limitados, siendo casi exclusiva de sectores con mayor participación en tareas del Estado, ahora se ha convertido en un utensilio más asequible a casi cualquier sector poblacional, señalándose a manera de ejemplo, las demandas de nulidad de cuotas diarias de pensión dictadas por el Instituto de Seguridad y Servicios Sociales para los Trabajadores del Estado, cuyas exigencias se han incrementado sustancialmente, o bien, la misma incorporación de contribuyentes al fisco federal ha tenido como consecuencia el aumento en la determinación de créditos fiscales por la omisión en el pago de sus obligaciones tributarias, cuya impugnación es ventilada en el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa.¹¹²

En fin, ejemplos podrían ser citados con abundancia, sin embargo, baste establecer la idea de que la demanda en la impartición de la justicia administrativa está rebasando la capacidad misma del Estado para otorgarla de manera pronta y expedita.

4.3 EL USO DEL AMPARO

Parte importante de la justicia administrativa vía juicio de nulidad, está constituida también por el medio que tienen los instaurantes para controvertir

¹¹² De los informes anuales de labores de 1999 y 2008 del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, se obtiene que en el periodo del primer año citado, se recibieron únicamente 355 demandas en contra del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales para los Trabajadores del Estado, mientras que en el segundo periodo ingresaron 7,208.

las sentencias del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, esto es, el juicio de amparo directo.

No obstante la generosidad del juicio de amparo a favor de un Estado de Derecho, es notorio en el foro, la utilización de éste en algunas ocasiones por parte de los gobernados para dilatar la ejecución de las resoluciones o actos de autoridad que les deparan un perjuicio, aún cuando de fondo los quejosos se saben responsables de las irregularidades que se les imputan.

Lo anterior es así, ya que en sendas ocasiones no se observa al juicio de amparo como un medio protector de sus garantías individuales, sino como un mero instrumento con el que se consigue alargar el litigio para así poder adecuar las circunstancias a favor de sus intereses.¹¹³

Es necesario decir que ello no únicamente aparece en el juicio de amparo sino también previamente en el de nulidad. Pongamos sobre la mesa el siguiente caso hipotético, es decir, que no pretende aludir a un asunto en específico en la realidad; a una institución afianzadora se le requiere el pago del monto garantizado mediante una póliza de fianza, y dicha institución conoce perfectamente que la obligación en esencia es legal, sin embargo, al ser no sólo este cobro el exigido sino muchos otros más, decide impugnar el acto vía juicio de nulidad, solicitar la suspensión de su ejecución y prolongar el asunto hasta sus últimas consecuencias con la idea incluso de tener tiempo para recolocar su capital en otra institución o bien simplemente evadir el pago al dejar sin liquidez a la empresa requerida.

Bajo otra óptica, es importante señalar que a veces no sólo es el gobernado quien entorpece la resolución de los asuntos, sino también la propia autoridad demandada, quien una vez ejecutado el acto no desea la anulación del mismo; sin embargo, con la intención de delimitar el estudio en el presente trabajo, únicamente haremos alusión profunda al primer caso.

¹¹³ GÓMEZ MUÑOZ, María Isabel, "El juicio de amparo administrativo-fiscal", *Revista de la Facultad de Derecho de México*, México, número 133, enero-junio, 1984, p. 192.

Independientemente de la parte que pretenda la dilación del proceso, ello genera una paradoja que arroja resultados negativos en contra de los mismos interesados. Ello es así, ya que al propiciar el entorpecimiento intencional del sistema jurisdiccional, se genera una avería en el mismo, por lo que al momento que tengan en sus manos otro asunto del que entonces sí deseen la celeridad debida para la resolución del mismo, no será posible por la imprudencia arriba citada, concibiéndose así un caos en el orbe judicial de tales proporciones, que si no se aplican medidas preventivas en este momento, podría llegar a un colapso grave.

Juristas destacados en nuestro país han percibido que la casación tradicional en México, como el amparo directo que nos ocupa, se haya en crisis al no ofrecer un resultado pronto a la controversia expuesta, sino por el contrario, un proceso extenso en el que no siempre el quejoso obtiene un beneficio fáctico a pesar de habersele concedido el Amparo y Protección de la Justicia de la Unión.¹¹⁴

Como parte de un proceso histórico que ha sido detallado en el capítulo correspondiente del presente trabajo, los Tribunales Colegiados de Circuito también han sido objeto de considerables incrementos en su competencia en razón de la materia, misma que en gran medida se debe a la constante depuración de los asuntos ventilados ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación, órgano que día con día a tratado de dedicarse únicamente a la interpretación constitucional.¹¹⁵ Por lo tanto, no es dable concebir el problema

¹¹⁴ Entre dichos juristas se encuentra Cipriano Gómez Lara, quien refiere que a lo largo de su vida profesional ha podido contemplar "...asuntos en los cuales, se solicita un primer amparo directo contra una sentencia de segunda instancia, y se inicia un penoso y tortuoso vía crúsis en el que la autoridad de amparo emite una primera sentencia para efectos y ahí se inicia una cadena, que a veces parecería interminable, de una segunda sentencia de segunda instancia, una segunda sentencia de amparo, una tercera sentencia del tribunal de alzada, y un tercer amparo; una cuarta sentencia de segunda instancia y un cuarto amparo, y así hasta el infinito..."; añadiendo lo siguiente: "...La naturaleza tradicional del amparo directo, debe cambiar de tónica. Estructurado históricamente bajo el ejemplo de la casación europea, el amparo directo ha permitido a la autoridad de amparo, restringiéndole su ámbito de atribuciones, ser un mero tribunal de anulación, sin asumir la plenitud de jurisdicción y constriéndolo a dictar sentencias de reenvío y con exageración desmedida hacia los tecnicismos, frecuentemente evadiendo las cuestiones importantes y de fondo, dándole largas y vueltas al asunto en un ir y venir que parecería interminable..." *Cfr. GÓMEZ LARA*, Cipriano, "Disfunción del Amparo Directo (Casación)", *Revista Académica. Facultad de Derecho de la Universidad La Salle*, México, Año II, número 3, julio 2004, pp. 313-315.

¹¹⁵ *Infra* nota 14.

en estudio como aislado en el propio Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, sino también en los citados órganos colegiados, en donde con relativa frecuencia se establecen los parámetros que dan fin a los juicios de nulidad.

4.4 EL DILEMA DEL AMPARO PARA EFECTOS CON LIBERTAD DE JURISDICCIÓN

Previo a cualquier pronunciamiento erigido en relación al juicio de amparo en este sentido, es preciso dejar en claro que en este trabajo se concibe a esta institución jurídica como una figura que enaltece al sistema jurídico mexicano, en virtud de que su creación y uso cotidiano, establecen una protección para los habitantes de este país en contra de actos de autoridad que conculquen sus garantías individuales consagradas en la Carta Magna, o pretendan hacerlo.

En efecto, el juicio de garantías es la máxima expresión de preocupación del Estado Mexicano para otorgar a los habitantes de nuestro país un ambiente de certidumbre jurídica que traiga como consecuencia, el pleno desarrollo de nuestra sociedad en todos los demás ámbitos, tanto al interior del país como allende de sus fronteras. No existe agrupación humana que pueda concebir cualquier forma de desarrollo en su interior, sin que exista como cimiento un buen sistema judicial que sustente la confianza para trabajar en el sector en el que se pretenda hacerlo.

Ahora bien, el objeto de toda sentencia donde se conceda el amparo, según lo dispuesto en el artículo 80 de la Ley de Amparo, es precisamente restituir al agraviado en el pleno goce de la garantía individual violada, restableciendo las cosas al estado que guardaban antes de la violación, cuando el acto reclamado sea de carácter positivo; y cuando sea de carácter negativo, el efecto del amparo será obligar a la autoridad responsable a que obre en el sentido de respetar la garantía de que se trate y a cumplir, por su parte, lo que la misma garantía exija. Por lo tanto, si las exigencias de la sociedad orillan al legislador a establecer nuevas perspectivas en el juicio de

amparo para seguir logrando el objetivo arriba descrito, así deberá ser en beneficio de la colectividad.

Tal como ya se ha visto con antelación, las resoluciones dictadas por los Tribunales Colegiados de Circuito al resolver juicios de amparo directos en contra de las sentencias definitivas emitidas por el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, pueden conceder o no el Amparo y Protección de la Justicia de la Unión, sobreseer e incluso desechar el asunto.

En este orden de ideas, cuando estos Tribunales estiman procedente proteger al quejoso, el alcance de sus ejecutorias podrán ser para conceder el amparo liso y llano o para efectos, en cuyo caso podrán circunscribir los mismos obligando a las autoridades responsables a actuar en un determinado sentido, concederlo para determinados efectos sin libertad de jurisdicción, o bien, únicamente señalar la omisión, dejando libertad a las citadas autoridades para que dentro del marco normativo correspondiente emitan una nueva resolución, señalando la imposibilidad de ahondar más en el estudio del asunto, por no poder sustituirse en las facultades de las autoridades responsables, según criterios que el mismo Poder Judicial de la Federación ha instituido.

En este sentido, se estima que en la práctica la concesión del amparo para efectos con libertad de jurisdicción genera ciertos inconvenientes que podrían ser resueltos si se toman ciertas medidas, generando así una impartición de la justicia administrativa más pronta y expedita en beneficio del propio gobernado.

Generalmente las sentencias ejecutorias emitidas por los Tribunales Colegiados de Circuito que conceden el amparo en contra de resoluciones que dieron fin al juicio de nulidad, son para efecto de que el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, en el ámbito de sus facultades redima los errores contenidos en sus actos, al haberse notado una violación a las garantías individuales de la quejosa.

En términos generales, para los Tribunales Colegiados de Circuito se advierte que existen fundamentalmente tres clases de omisiones en las sentencias definitivas de las Salas del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, que tienen como consecuencia el otorgamiento del amparo para efectos con libertad de jurisdicción, cuando tal deficiencia es debidamente argumentada por el quejoso en el juicio de garantías:

1.- Omisión total o parcial en la valoración y estudio de las pruebas ofrecidas en el juicio de nulidad.

2.- Indebida apreciación de los hechos.

3.- Indebida interpretación o aplicación de normas legales.

Para ejemplificar esto, tenemos la omisión en la valoración de alguna probanza por parte de la Sala del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa al momento de dictar el fallo en el juicio de nulidad. Bajo este supuesto, resulta claro que el citado órgano jurisdiccional contencioso ha cometido un error flagrante que contraviene incluso el artículo 50 de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo, que versa parcialmente sobre la exhaustividad de sus sentencias.

Como consecuencia el quejoso obtendrá una ejecutoria en la que se ordene la valoración de la misma, sin mayor profundidad; lo que deberá ser acatado por la Sala responsable. No obstante, en algunas ocasiones, la corrección de tal omisión no cambia el sentido de la sentencia que resolvió el juicio de nulidad, generando así un gasto de tiempo y esfuerzo para las partes y para el propio sistema judicial nacional.

En atención a lo advertido en el propio foro, visualicemos de manera hipotética una demanda presentada ante el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa el 4 de febrero de 2004, donde se solicitó la nulidad de una resolución emitida por los miembros de la Comisión de Inconformidades del Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores, por el cual

se desechó por extemporáneo el recurso de inconformidad interpuesto por la actora en contra de una cédula de determinación de aportaciones y amortizaciones con determinado número de folio correspondiente al 4º bimestre de 2001.

Luego de haberse cerrado la instrucción del juicio sin necesidad de declaratoria expresa, con fecha 19 de abril de 2006 la Sala Regional del Tribunal en cita emite sentencia en la que reconoce la validez de la resolución impugnada, por lo que luego de haber sido notificada la parte actora del fallo de cuenta, decide interponer juicio de amparo directo en contra de la misma, el cual es presentado ante la autoridad responsable el 11 de diciembre de 2006, estando dentro del término estatuido por el artículo 21 de la Ley de Amparo.

Derivado de dicho juicio de garantías, el Tribunal Colegiado de Circuito correspondiente dicta sentencia ejecutoria el 30 de abril de 2008, debiendo señalarse que no es sino hasta el 7 de abril de ese mismo año, en que recibe los autos del expediente del juicio natural y el informe justificado respectivo. En la ejecutoria de marras se concede el Amparo y Protección de la Justicia de la Unión a la quejosa para el efecto de que la responsable atienda la totalidad de los argumentos esgrimidos en el escrito de ampliación de demanda en el juicio de nulidad, particularmente aquéllos encaminados a desvirtuar la legalidad de las constancias de notificación de la resolución recurrida, ya que a juicio del Tribunal Colegiado de Circuito, la Sala responsable únicamente se limitó a señalar que era insuficiente que la actora refiriera que tales diligencias de notificación no se habían realizado conforme a los artículos 134 y 137 del Código Fiscal de la Federación, pues del citado escrito de ampliación se desprende que la accionante alegó que las demandadas no circunstanciaron en dicha notificación, los pormenores de la misma y del por qué ésta se llevó a cabo con persona diversa al interesado, lo cual no se estudió por la responsable.

Bajo esta misma tesitura, el Tribunal Colegiado en Materia Administrativa, advierte que no es el caso que éste entre al estudio de tales argumentos de anulación puesto que está imposibilitado para ello, ya que de lo

contrario se substituiría en las atribuciones de la Sala, lo que no es dable en virtud de su naturaleza de órgano de control de constitucionalidad.

En estricto cumplimiento a la ejecutoria de marras, la Sala del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa entra al estudio de los argumentos arriba citados mediante sentencia de fecha 13 de mayo de 2008, y luego de analizar someramente las constancias de notificación de la resolución recurrida, advierte que dichos argumentos devienen infundados, por lo que vuelve a reconocer la validez de la resolución impugnada. Este nuevo fallo ya no es controvertido por la instaurante.

De lo anterior, en concatenación con lo que se ha venido señalando en el presente trabajo, se desprende en primer lugar que el juicio de nulidad se dilató en su instrucción y sobre todo en la notificación a las partes del amparo interpuesto, a efecto de emitir el informe justificado y remitir los autos del expediente al Tribunal Colegiado de Circuito en turno; lo que podría tener su justificación en la ya mencionada insuficiente planta en el organigrama del *A quo*.

Asimismo, puede advertirse con meridiana claridad que el Tribunal Colegiado de Circuito que resolvió el amparo de cuenta, contaba con los elementos necesarios para haber entrado al estudio de los argumentos de la actora en contra de la diligencia de notificación de la resolución recurrida en el juicio natural, pudiendo así evitar el reenvío de un asunto que no obstante del esfuerzo del quejoso y de haber obtenido éste el Amparo y Protección de la Justicia de la Unión, no logró modificar el sentido de la sentencia original, reconociéndose de todas formas, la validez del acto impugnado.

En este asunto, el *Ad quem*, bien pudo haber analizado las constancias de notificación él mismo y percatarse de que los argumentos de la actora en la ampliación de demanda del juicio de nulidad eran infundados, evitando la innecesaria reactivación del aparato judicial para emitir un cumplimiento de ejecutoria que en nada varió el resultado final.

Ahora bien, con el objeto de reafirmar lo que se sostiene en esta tesis, resulta pertinente establecer otro ejemplo hipotético, en el que un gobernado presenta una demanda ante el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa el 2 de marzo de 2004, donde solicita la nulidad de una resolución emitida por el Titular del Área de Responsabilidades del Órgano Interno de Control en la Comisión Nacional del Agua, por medio de la cual se impone una sanción consistente en inhabilitación por el término de un año, seis meses para desempeñar cualquier empleo, cargo o comisión en el servicio público.

Una vez concluida la instrucción del juicio sin necesidad de declaratoria expresa, con fecha 25 de abril de 2005, la Sala Fiscal dicta sentencia en la que reconoce la validez de la resolución impugnada, por lo que luego de haber sido notificada la parte actora del fallo de cuenta, decide interponer ante la responsable el 15 de junio siguiente, juicio de amparo directo en contra del mismo, estando dentro del término estatuido para ello en la Ley de la materia.

Derivado de dicho juicio de garantías, el Tribunal Colegiado de Circuito correspondiente dicta sentencia ejecutoria el 15 de febrero de 2006, aunque no es sino hasta el 10 de diciembre de 2005, en que recibe el expediente del juicio de nulidad y el informe justificado respectivo. En la ejecutoria de mérito se concede el Amparo y Protección de la Justicia de la Unión a la quejosa en un brevísimo razonamiento para el efecto de que la responsable atienda la totalidad de los argumentos esgrimidos en el escrito de ampliación de demanda en el juicio de nulidad, particularmente aquéllos contenidos en los conceptos de anulación cuarto, décimo y décimo cuarto, encaminados a señalar diversas incongruencias entre la denuncia anónima de que fue objeto y el oficio Citatorio para la Audiencia de Ley, mediante el cual se inició el procedimiento sancionador.

Bajo esta misma tesitura, el Tribunal Colegiado en Materia Administrativa, advierte que no entrará al estudio de tales argumentos con la finalidad de no sustituirse en las facultades de la autoridad responsable, ya que no es su función al ser un órgano de control de constitucionalidad.

En estricto cumplimiento a la ejecutoria de marras, la Sala Fiscal entra al estudio de los argumentos arriba citados mediante sentencia de fecha 16 de marzo de 2006, concluyendo que tales argumentos devienen infundados, toda vez que el hecho de que existieran diferencias entre la denuncia anónima y los motivos por los cuales fue llamado a procedimiento en el Citatorio para la Audiencia de Ley, en nada afecta a su esfera jurídica, a la luz del entonces aplicable artículo 64 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, cuestión muy diversa a que las razones de la sanción hubieren sido modificadas sin sustento entre el referido citatorio y la resolución sancionadora, lo que en la especie no aconteció.

De lo anterior, en concatenación con lo que se ha venido señalando en el presente trabajo, se desprende la dilación ya referida de la substanciación del juicio natural, en atención a las razones arriba expuestas; asimismo, puede advertirse que el Tribunal Colegiado de Circuito que resolvió el amparo de cuenta, también contaba con las documentales necesarias para haber entrado al estudio de los argumentos de la actora y haber advertido desde ese momento lo infundado de sus pretensiones en el juicio de nulidad, pudiendo incluso calificar los conceptos de violación en el de garantías, como fundados pero inoperantes, al no tener la fuerza suficiente para trascender en el sentido de la sentencia emitida por el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, evitando de esta forma un esfuerzo innecesario del gobernado como del propio aparato judicial, incluyendo al mismo Tribunal Colegiado de Circuito quien se aventura a tener que resolver otro amparo si el *A quo* no cumplimenta adecuadamente la ejecutoria, o si se ventilan nuevas circunstancias que en la primera sentencia no estaban obligadas a ser estudiadas.

Al respecto, es preciso no desviar el sentido teleológico de la administración de la justicia, en donde toda aquella persona que acude ante el Estado solicitándola, no pretende un fallo en el que jurídicamente se haya conseguido su pretensión, pero que en la realidad no modifique o altere el perjuicio ocasionado por el acto de autoridad. El sistema judicial en México

debe empezar a notar que resulta inservible una sentencia donde se declara la nulidad de un acto o bien, se concede el amparo y protección de la Justicia de la Unión, si éstos no van a variar la situación real del gobernado.

Continuando con este mismo enfoque, y en el entendido de que nuestro sistema judicial debe ser analizado bajo la óptica de un solo ente, en el que convergen varias instituciones jurisdiccionales bajo un mismo fin, que es el de proporcionar justicia a la Nación, se estima que es posible que los Tribunales Colegiados de Circuito extiendan en la práctica su ámbito competencial al momento de resolver los juicios de garantías directos en contra de las resoluciones que ponen fin a un juicio de nulidad.

En este sentido, se considera que no existe disposición normativa alguna que obligue a los Tribunales Colegiados de Circuito a no ahondar en el estudio de irregularidades u omisiones que adviertan en los fallos definitivos emitidos por el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, sino que más bien, existen criterios emitidos por el propio Poder Judicial de la Federación, tales como la Jurisprudencia número VI. 2o. J/33, emitida por el Segundo Tribunal Colegiado del Sexto Circuito, Octava Época, Tomo IV, segunda parte-2, julio a diciembre de 1989, p. 646:

“PRUEBAS, APRECIACION DE LAS, EN EL AMPARO. El tribunal constitucional no puede válidamente substituirse al Juez natural en la apreciación de los elementos de convicción, a menos que advierta alteración de los hechos, infracción a los dispositivos que norman el ejercicio del arbitrio judicial sobre el valor jurídico de la prueba, o infracción a las reglas fundamentales de la lógica.”

En este mismo sentido, se encuentra la Jurisprudencia VI.3o.A. J/9, emitida por el Tercer Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa Colegiado en Materia Administrativa del Sexto Circuito, publicado en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, Tomo XV, enero de 2002, p. 1125, en donde se limita las facultades de los Tribunales Colegiados de Circuito para declarar un concepto de anulación fundado pero inoperante en el juicio de amparo:

“CONCEPTOS DE VIOLACIÓN FUNDADOS PERO INOPERANTES. ALCANCE. Conforme a la jurisprudencia que sostuvo la otrora Tercera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, publicada en la página ciento catorce del Tomo VI, Materia Común, del Apéndice al Semanario Judicial de la Federación 1917-1995, de rubro: "CONCEPTOS DE VIOLACIÓN FUNDADOS, PERO INOPERANTES.", es correcto que el tribunal de amparo se pronuncie sobre puntos que no fueron abordados por la autoridad de instancia, cuando el quejoso tiene razón en los planteamientos vertidos en sus conceptos de violación por omisiones de la responsable, pero carece de ella en lo que ve al fondo del asunto; sin embargo, eso ocurre ante situaciones evidentes, mas no cuando para decidir el punto en el fondo es necesario hacer uso del arbitrio jurisdiccional, ya sea en valoración de pruebas, apreciación de hechos o interpretación de normas, pues aquí corresponde a la autoridad responsable ocuparse del análisis de tales puntos omitidos, ya que de hacerlo el tribunal de amparo incurriría en una sustitución de la potestad común, que no debe darse hasta ese extremo, por más que el órgano constitucional conozca el sentido en que deba resolverse el punto, pues, se insiste, lo fundado pero inoperante de un concepto de violación en el supuesto de que se trata, se da ante una clara y evidente solución del asunto, pero no cuando se requiere de mayores reflexiones en ejercicio del aludido arbitrio jurisdiccional.

No obstante los criterios anteriores (que no obligan a todos los Tribunales Colegiados de Circuito, a la luz de lo previsto en el artículo 193 de la Ley de Amparo), en el foro quedan plenamente establecidas las divergencias al momento de resolver amparos directos donde se conceden éstos para el efecto de que la Sala Fiscal subsane los errores *in procedendo* del fallo emitido, ya que en algunos casos los citados Tribunales Colegiados han optado por identificar el vicio en el procedimiento cometido por el Tribunal de origen, y estudiar de fondo si el mismo realmente es lo suficientemente contundente para variar a favor del quejoso el sentido de la sentencia del *A quo*; evitando de esta forma una dilación innecesaria en la impartición de justicia al evitar el reenvío.

En efecto, en la práctica se puede observar que en algunos Tribunales Colegiados en Materia Administrativa del Primer Circuito, tienden a variar el rango de sus facultades para dar pleno cumplimiento a la segunda parte del

primer párrafo del artículo 80 de la Ley de Amparo, pronunciándose incluso sobre el fondo del asunto, tratándose de casos en los que bien podrían no hacerlo, atendiendo a la multicitada no sustitución de facultades de la responsable.

En este trabajo se considera que si los Tribunales Colegiados de Circuito, al resolver esta clase de amparos, se vieran constreñidos a analizar si la omisión total o parcial en la valoración y estudio de las pruebas, la indebida apreciación de los hechos, o la interpretación o aplicación de normas legales, por parte del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, realmente tiene trascendencia en el sentido del fallo impugnado, es decir, estudiando el fondo de las supuestas irregularidades; el número de sentencias ejecutorias se reduciría significativamente, lo que a su vez daría lugar a una respuesta más pronta de la justicia administrativa.

Asimismo, si los Tribunales Colegiados de Circuito al resolver el amparo de mérito y advertir una omisión o irregularidad que, luego de estudiarse con plenitud fuera susceptible de cambiar el sentido del fallo del *A quo*; dictaran una sentencia ejecutoria concediendo el amparo para el efecto de que la responsable actuara de una forma específica, de tal manera que no quedara posibilidad de que el Tribunal de origen emitiera otra sentencia que a su vez tuviera posibilidad de ser vencida en un nuevo juicio de amparo, o bien, en revisión fiscal, instancias en donde no es nada extraño, que vuelvan a ordenar una modificación a la sentencia.

Uno de los obstáculos más sobresalientes que enfrenta dicha postura, es el argumento de que el juicio de amparo es un medio de control de la constitucionalidad y no una instancia más en el proceso judicial;¹¹⁶ es decir, que con el juicio de amparo se funge como un mero vigilante y defensor de las garantías individuales consagradas en la Constitución Federal, sin que ello

¹¹⁶ En efecto, no obstante que jurídicamente el amparo directo no es una instancia más en el proceso jurisdiccional, hay autores que consideran que se aproxima a ello en demasía. *Cfr. MARROQUÍN ZALETÁ*, Jaime Manuel, “La adhesión en el juicio de amparo directo”, *Revista del Instituto de la Judicatura Federal*, México, Poder Judicial de la Federación Consejo de la Judicatura Federal. Instituto de la Judicatura Federal, número 22, 2006, p. 81.

implique posibilidad alguna para efectuar una inmersión en las facultades propias de las autoridades responsables.

En el presente trabajo se tiene conciencia plena de esta situación jurídica; sin embargo, en la práctica suceden situaciones que nos obligan a replantear tal circunstancia, ya que como se ha señalado con anterioridad, no es nada extraño que los gobernados hagan uso de este medio de defensa de manera indiscriminada, dejando incluso de lado su finalidad original. Se está de acuerdo en que el juicio de amparo no es una instancia más en el orden jurídico nacional, pero también debe tenerse en cuenta que la máxima en el mismo, debe ser siempre la celeridad y prontitud de una justicia imparcial, lo que en la práctica no se está logrando, de acuerdo a los números citados con antelación. Además, se estima que si los Tribunales Colegiados de Circuito ampliaran más su rango de estudio en los amparos directos en contra de fallos del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, no se estaría desvirtuando su esencia respecto del control de la constitucionalidad.¹¹⁷

En efecto, en líneas anteriores se citaron dos ejemplos de amparos que se concedieron y que no cambiaron el sentido original del fallo impugnado; pues ahora resulta congruente mostrar al lector la siguiente situación hipotética en la que el Tribunal Colegiado de Circuito ha dejado a un lado la máxima de ser sólo un órgano de control de la constitucionalidad, para sustituirse en la facultades de la responsable, evitando así un reenvío ocioso e innecesario, y en consecuencia generando una celeridad en la resolución efectiva de los asuntos en la materia contencioso-administrativa.

¹¹⁷ “...Ciertamente, conceder la referida facultad de asumir jurisdicción a los tribunales colegiados de circuito contravendría la técnica propia del juicio de amparo, pues sabemos que éste tiene como finalidad el control de la constitucionalidad de los actos de autoridad y, por ello, aquéllos no pueden sustituirse a la autoridad responsable, dado que ésta tiene el carácter de parte en el juicio de garantías. Sin embargo, en el llamado “amparo legalidad”, hace ya largo tiempo que se ha violentado la técnica. En efecto, en una tesis de la extinta Tercera Sala del más alto tribunal del país, emitida el 26 de septiembre de 1984 (hace más de veinte años) se dice que, aunque el órgano jurisdiccional que conozca de un juicio de amparo directo, conforme a la Ley actual, no puede subsanar las violaciones cometidas en el acto reclamado en perjuicio del quejoso, sí está facultado para estudiar el fondo de la controversia del juicio natural, a efecto de determinar que un concepto de violación, aunque fundado, resulta inoperante para resolver un asunto favorablemente a los intereses del quejoso. En rigor, esta tesis no se ajusta a la concepción original del juicio de amparo, y sin embargo, creo que en la práctica ha sido de gran utilidad, pues ha evitado la concesión innecesaria de muchos amparos para efectos...” *Cfr. Ibid.*, pp. 86-87.

El 2 de mayo de 2005, un militar retirado demanda la nulidad de la resolución negativa ficta recaída al escrito presentado con fecha 25 de agosto de 2004, ante la Subdirección de Retiros y Pensiones de la Dirección General de Justicia Militar, mediante el cual interpone recurso de inconformidad en contra de la Declaración Provisional de Procedencia de Retiro, por inutilidad fuera de actos del servicio.

Luego de haberse concluido la instrucción del juicio, la Sala Fiscal emitió sentencia el 5 de diciembre de 2007, en la que reconoce la validez de la resolución impugnada, por lo que luego de haber sido notificada la parte actora del fallo de cuenta, decide interponer ante la responsable el 22 de abril de 2008, juicio de amparo directo en contra el citado fallo, estando dentro del término estatuido para ello en la Ley de la materia.

Como consecuencia de lo anterior, el Tribunal Colegiado de Circuito que conoce del juicio de garantías de cuenta, dicta sentencia el 8 de enero de 2009, debiendo señalarse que no es sino hasta el 10 de noviembre de 2008, en que recibe los autos del juicio natural junto con el informe justificado respectivo. En el fallo de marras se niega el Amparo y Protección de la Justicia de la Unión a la quejosa toda vez que los conceptos de violación esgrimidos en su demanda de amparo fueron calificados como infundados, o bien, fundados pero inoperantes.

Uno de éstos últimos, es el conducente a señalar que la Sala interpretó incorrectamente el artículo 37 del Reglamento para el Servicio Interior de los Cuerpos de Tropa, en donde se establece qué se debe entender por actos del servicio. Al respecto el *Ad quem* resuelve que la actora tiene razón y que la responsable interpretó erróneamente dicho numeral, por lo que bien pudo conceder el amparo para el efecto de que la *A quo* lo hiciera correctamente; sin embargo, decide ir más allá y dilucida que tal irregularidad en la interpretación de un norma legal, en nada afecta el sentido final de fallo recurrido, por lo que lo califica en los términos arriba mencionados.

En otro de los agravios, la quejosa argumenta que la responsable omitió la valoración y estudio de la prueba documental superveniente ofrecida por su parte, consistente en el Dictamen de Causalidad expedido por dos médicos especialistas en medicina de aviación, donde se establece que el padecimiento del quejoso, lo colocó en la Segunda Categoría de inutilidad, por lo que debió habersele concedido un haber de retiro por actos dentro del servicio y no fuera de él, en el entendido de que éste último representa un monto menor. Al respecto el Tribunal Colegiado de Circuito refiere que efectivamente la responsable omitió el estudio y valoración de dicha prueba superveniente, sin embargo estima que la misma no es suficiente para probar que la enfermedad que la aqueja a la instaurante haya sido con motivo del trabajo desempeñado dentro de la milicia, por lo que resultaría ocioso devolver los autos del juicio contencioso administrativo a la autoridad responsable para que se pronuncie respecto de tal documental, respaldando su decisión en un estudio minucioso del referido dictamen, mismo que adminicula con otras probanzas que obran en el expediente del juicio natural.

De esta manera, evitó un reenvío que hubiera sido innecesario, y que incluso hubiera podido abrir nuevas opciones a la parte actora para demandar nuevamente el amparo en contra del cumplimiento que la Sala hubiera dado a la ejecutoria en cuestión, provocando una dilación en el proceso.

Luego del ejemplo citado, es de advertirse que una transformación en la forma de estudiar los conceptos de anulación por parte de los Tribunales Colegiados de Circuito en los amparos directos interpuestos en contra de las resoluciones emitidas por el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa que ponen fin a un juicio de nulidad; no debe enfocarse como un cambio que favorecerá más a una institución que a otra, sino como un notorio beneficio en la impartición de la justicia administrativa en general, lo que consecuentemente se reflejará en una disminución de amparos en los propios Tribunales Colegiados de Circuito, ya que al ser reducido el margen de libertad de jurisdicción del Tribunal de origen para cumplimentar la ejecutoria, las posibilidades del gobernado para combatir el nuevo fallo correrán la misma suerte.

En este mismo sentido, con la finalidad de establecer que es dable ampliar las posibilidades de los Tribunales Colegiados de Circuito para sustituirse en ciertos casos, en las facultades de las responsables en aras de conseguir un resultado a una instancia jurisdiccional más pronta y expedita, es necesario contemplar que el propio Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa aplica el principio de litis abierta, en el que el promovente podrá hacer valer no sólo los agravios encaminados a controvertir la legalidad de la resolución impugnada, sino además aquéllos dirigidos en contra de la propia recurrida, sin importar que éstos ya hayan sido planteados en el recurso del que derivó la impugnada; facultad que en la práctica lo constriñe a resolver sobre el fondo del recurso administrativo, sustituyendo a las autoridades responsables en las funciones que les son propias a éstas últimas.¹¹⁸ En efecto, de poco le serviría al gobernado conseguir la nulidad del acto impugnado, si con ello únicamente se logrará que las autoridades demandadas emitan otro en el que tal vez no se modifique el sentido de la resolución original.

Si bien se estima que el principio de litis abierta no es la mejor opción para el problema planteado en el presente trabajo, también lo es que los Tribunales Colegiados de Circuito podrían sustituirse en algunos casos en las facultades del propio Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, como en la especie ya viene ocurriendo.

Bajo este enfoque, es preciso señalar que los Tribunales Colegiados de Circuito en Materia Administrativa se encuentran posicionados jerárquicamente

¹¹⁸ Por ejemplo, si el Instituto Mexicano del Seguro Social decide sobreseer por extemporáneo un recurso de inconformidad interpuesto por un patrón en contra de la determinación de capitales constitutivos, en virtud de que éste supuestamente no cumplimentó un requerimiento durante la tramitación de tal medio de defensa, se podrá a su vez presentar juicio de nulidad en donde tendrá la oportunidad de hacer valer conceptos de anulación en contra del sobreseimiento, así como en contra de la determinación de cuenta; por su parte, si la Sala que resuelve el asunto encuentra que el sobreseimiento es ilegal toda vez que el supuesto requerimiento no fue notificado legalmente al patrón, en vez de que únicamente declare la nulidad de la resolución o acto donde se sobresee para efecto de que las autoridades demandadas corrijan tal irregularidad y continúen con el recurso de mérito, lo que en la especie ocurre es que la propia Sala advierte tal irregularidad y si cuenta con los elementos probatorios para hacerlo, entra al estudio del fondo del asunto, esto es, de los argumentos hechos valer por la impetrante en contra de la determinación de los citados capitales constitutivos.

en un escalafón superior al del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, tan es así, que los fallos de aquéllos pueden modificar los que emita éste sin que medie discusión alguna. Al respecto, resulta conveniente replantear la responsabilidad y facultades de un órgano colegiado que se encuentra por encima de otro, ya que en este mismo sentido se estima que deberían incrementarse sus posibilidades para conocer de un asunto en favor de una mejor impartición de justicia.

En conclusión, y con el objetivo de circunscribir la problemática que se vislumbra y de la que se pretende dar una alternativa que la solucione o disminuya, debe establecerse que ésta consiste en que la impartición de la administración de la justicia administrativa vía juicio de nulidad presenta severos conflictos en razón del tiempo en que son resueltos los asuntos, lapso que corre desde la presentación de la demanda ante el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa hasta que el Tribunal Colegiado de Circuito resuelve de manera definitiva con la ejecutoria de cuenta, en caso de que la actora interponga juicio de amparo.

En tal orden de ideas, durante la presente investigación se ha notado que uno de los problemas que presenta el juicio de nulidad se da precisamente durante el análisis constitucional de sus fallos vía amparo directo, particularmente cuando éste se concede para efectos con libertad de jurisdicción.

Como ya se asentó con anterioridad el amparo para efectos puede ser sin y con libertad de jurisdicción, dependiendo del caso en concreto. En el primero de ellos, el Tribunal Colegiado de Circuito delimitará con toda precisión el efecto para el cual se otorgó el amparo, no dejando lugar a interpretación alguna de la sentencia ejecutoria por parte de la Sala del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa responsable. En el segundo, el citado órgano colegiado del Poder Judicial de la Federación, advierte la irregularidad que contraviene la Constitución, sin sustituirse en las facultades de la responsable, dejando un rango de interpretación más amplio para dar cumplimiento a la ejecutoria de cuenta.

En este segundo supuesto es donde se presentan diversas inconsistencias que a la postre tienen como consecuencia una profunda dilación en la resolución jurídica y sobre todo real de los asuntos en la materia contencioso-administrativa.

CONCLUSIONES

CONCLUSIONES

1.- La primera manifestación formal y plena de un procedimiento tendiente a constituir un medio de control constitucional en México, fue el Supremo Poder Conservador, cuya facultad primordial era la de poder anular un acto de autoridad emitido por cualquiera de los tres poderes de gobierno que fueran contrarios a la Constitución.

2.- El proyecto de la Constitución Yucateca de 1941, le fue atribuido esencialmente a Manuel Crescencio Rejón, quien basado en las ideas de Tocqueville y del juez estadounidense Marshall, concebía que el sistema jurídico de ese estado debía estar supeditado a la Constitución. Gracias a él se logró la inserción de la figura del juicio de amparo en Yucatán.

3.- En las Bases Orgánicas de 1843, el diputado Mariano Otero defendió la inclusión expresa de las garantías individuales de propiedad, libertad personal, seguridad e igualdad, con un mecanismo procesal de resguardo en contra de todo acto inconstitucional emanado de los Poderes Ejecutivo y Legislativo. No obstante que en dicha Carta Magna se incluyó el catálogo de garantías individuales, se omitió plasmar el medio procesal para defenderlas; situación que quedó subsanada hasta la Constitución de 1857.

4.- La Ley Lares de 1853, es el primer antecedente en México de un cuerpo normativo en la materia. Con ella, se crea el primer Tribunal Administrativo, denominado Consejo de Estado, cuya estructura y funciones fueron inspiradas en el Consejo de Estado Francés. Sin embargo, esta Ley fue declarada inconstitucional al estimar que se estaba rompiendo el esquema de división de poderes, al permitir que el Poder Ejecutivo tuviera facultades de naturaleza judicial.

5.- Con la Ley de Justicia de 1936 se crea el Tribunal Fiscal de la Federación. En su momento se consideró que dicho Tribunal resultaba inconstitucional, atendiendo a la estricta división de poderes, por lo que no fue

sino hasta 1946, que se consolidó la constitucionalidad de tal órgano jurisdiccional.

6.- En el 2000, el Tribunal Fiscal de la Federación incrementa drásticamente y de manera oficial su competencia en razón de materia, sin que a la fecha se haya dado un aumento proporcional en su plantilla laboral. Por su parte, los Tribunales Colegiados de Circuito han logrado disminuir las cargas de trabajo entre los años 2000 y 2008, observándose una loable labor entre los miembros de su bien estructurado organigrama en cada uno de estos tribunales, así como la creación de seis órganos colegiados más durante este lapso.

7.- El juicio de nulidad es una instancia jurisdiccional que se promueve ante el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, el cual es regido en general por las disposiciones que establece la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo, y supletoriamente por el Código Federal de Procedimientos Civiles.

8.- A la luz de lo previsto en la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo, las resoluciones y actos de naturaleza administrativa se presumirán legales, salvo prueba en contrario, por lo que en un inicio la parte actora tendrá la carga de la prueba, y en consecuencia, si los mismos afectados no impugnan y logran controvertir dicha legalidad, continuarán revestidos de la misma, a pesar de las deficiencias que pudieran tener. En contra de dicha presunción, la parte afectada por una resolución o acto administrativo podrá revertir la carga de la prueba si niega lisa y llanamente los hechos que los motiven, salvo que la negativa implique la afirmación de otro hecho.

9.- De conformidad con lo previsto en el artículo 50 de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo, los fallos emitidos por el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, deberán pronunciarse sobre todos los aspectos controvertidos del acto impugnado, así como toda cuestión efectivamente planteada por la parte actora, pudiendo invocar hechos notorios

que no hayan sido puntualizados por las partes. En dichos fallos deberá consagrarse el principio de exhaustividad, el cual lo constriñe a analizar preferentemente los conceptos de nulidad que puedan llevar a declarar la nulidad lisa y llana de las resoluciones impugnadas, y únicamente en el supuesto de que los estime infundados, estudiará aquéllos en los que se reclamen omisiones de requisitos formales o vicios del procedimiento que sirvan para declarar una nulidad para efectos, debiendo estudiar su totalidad, a efecto de que la autoridad corrija todos sus errores en aras de evitar otro acto viciado.

10.- El juicio de amparo es un procedimiento de orden Constitucional, que el gobernado ejerce por vía de acción ante cualquier órgano jurisdiccional federal, contra todo acto de autoridad que cause agravio en su esfera jurídica y que considere contrario a la Constitución, teniendo por objeto que se resarza su garantía violada, es decir, invalidar dicho acto despojándolo de su eficacia, por su inconstitucionalidad o ilegalidad que en el caso concreto le origine y resolver las controversias en cuanto a la invasión de la soberanía de la Federación en la de los estados o viceversa.

11.- La Ley de Amparo establece dos clases de amparos: el indirecto, procedente a grandes rasgos contra disposiciones normativas de carácter general y actos de autoridad que no pongan fin a un procedimiento; y el juicio de amparo directo, procedente contra sentencias definitivas o laudos y resoluciones que pongan fin al juicio, dictados por tribunales judiciales, administrativos o del trabajo, respecto de los cuales no proceda recurso ordinario mediante el que pudieran ser modificados o revocados, ya sea que la violación se cometa en ellos o que, cometida durante el procedimiento, afecte a las defensas del gobernado, trascendiendo al resultado del fallo emitido, y por violaciones de garantías perpetradas en las propias sentencias, laudos o resoluciones de mérito.

12.- Las sentencias derivadas de la interposición del amparo, se clasifican por su sentido en aquéllas que conceden el Amparo y Protección de la Justicia de la Unión de manera lisa y llana, aquéllas que lo hacen para

determinados efectos, las que lo niegan y las que sobreseen. El amparo para efectos a su vez puede ser con o sin libertad de jurisdicción; por regla general el amparo para efectos con libertad de jurisdicción se actualiza por deficiencia en el acto reclamado inherente a vicios formales, falta de fundamentación y motivación, por lo que la emisora será obligada en la sentencia ejecutoria de mérito para que los purgue y así se restituya al gobernado en sus garantías individuales transgredidas; mientras que el objetivo del amparo para efectos sin libertad de jurisdicción, será subsanar alguna omisión o deficiencia en el acto reclamado, en los términos y condiciones establecidas con claridad y precisión de la ejecutoria de cuenta, siendo esta clase la excepción a la regla, en atención a que los tribunales de amparo se han pronunciado en el sentido de que el juicio de garantías es sólo un medio de control de la constitucionalidad, más no una instancia, lo que genera impedimento para sustituirse en las facultades de la responsable.

13.- En el foro, es notoria la utilización del juicio de nulidad y del amparo directo en algunas ocasiones para dilatar la ejecución de los actos de autoridad que les deparan un perjuicio, aún cuando se saben responsables de las irregularidades que se les imputan; lo que propicia el entorpecimiento del sistema jurisdiccional, generando una avería en el mismo. Juristas destacados en nuestro país han percibido que la casación tradicional en México, como el amparo directo que nos ocupa, se haya en crisis al no ofrecer un resultado pronto a la controversia expuesta, sino por el contrario, un proceso extenso en el que no siempre el quejoso obtiene un beneficio fáctico a pesar de habersele concedido el Amparo y Protección de la Justicia de la Unión.

14.- Algunas de las sentencias ejecutorias emitidas por los Tribunales Colegiados de Circuito que conceden el amparo en contra de resoluciones que dieron fin al juicio de nulidad, son para efecto de que el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, en el ámbito de sus facultades redima los errores contenidos en sus actos, devolviendo el asunto al *A quo* para que éste los subsane, aunque a veces ello no produzca un cambio en el sentido del fallo original.

15.- No existe disposición normativa alguna que obligue a los Tribunales Colegiados de Circuito a no ahondar en el estudio de irregularidades u omisiones que adviertan en los fallos definitivos emitidos por el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, sino que más bien, existen criterios emitidos por el propio Poder Judicial de la Federación.

16.- En la práctica, algunos Tribunales Colegiados optan por identificar el vicio en el procedimiento cometido por el Tribunal de origen, y estudiar de fondo si el mismo realmente es lo suficientemente contundente para variar a favor del quejoso el sentido de la sentencia del *A quo*; evitando de esta forma una dilación innecesaria en la impartición de justicia al evitar el reenvío, variando el rango de sus facultades para dar pleno cumplimiento a la segunda parte del primer párrafo del artículo 80 de la Ley de Amparo, pronunciándose incluso sobre el fondo del asunto, tratándose de casos en los que bien podrían no hacerlo, atendiendo a la no sustitución de facultades de la responsable.

17.- Si los Tribunales Colegiados de Circuito, al resolver esta clase de amparos, se vieran constreñidos a analizar si la omisión total o parcial en la valoración y estudio de las pruebas, la indebida apreciación de los hechos, o la interpretación o aplicación de normas legales, por parte del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, realmente tiene trascendencia en el sentido del fallo impugnado, es decir, estudiando el fondo de las supuestas irregularidades; el número de sentencias ejecutorias se reduciría significativamente, lo que a su vez daría lugar a una respuesta más pronta de la justicia administrativa.

18.- Misma suerte correría, si los Tribunales Colegiados de Circuito al resolver el amparo de mérito y advertir una omisión o irregularidad que, luego de estudiarse con plenitud fuera susceptible de cambiar el sentido del fallo del *A quo*; dictaran una sentencia ejecutoria concediendo el amparo para el efecto de que la responsable actuara de una forma específica, de tal manera que no quedara posibilidad de que el Tribunal de origen emitiera otra sentencia que a su vez tuviera posibilidad de ser vencida en un nuevo juicio de amparo, o bien, en revisión fiscal.

19.- Si bien el juicio de amparo es un medio de control de la constitucionalidad y no una instancia más en el proceso judicial; en la práctica suceden cuestiones que obligan a replantear tal situación, ya que no es nada extraño que los gobernados hagan uso de este medio de defensa de manera indiscriminada, dejando incluso de lado su finalidad original. Debe tenerse en cuenta que la máxima en dicho juicio, debe ser siempre la celeridad y prontitud de un a justicia imparcial, lo que en la práctica no se está logrando. Además, si los Tribunales Colegiados de Circuito ampliaran más su rango de estudio en los amparos directos en contra de fallos del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, no se estaría desvirtuando su esencia respecto del control de la constitucionalidad, e incluso se reflejaría una disminución de amparos en los propios Tribunales Colegiados de Circuito, ya que al ser reducido el margen de libertad de jurisdicción del Tribunal de origen para cumplimentar la ejecutoria, las posibilidades del gobernado para combatir el nuevo fallo correrán la misma suerte.

BIBLIOHEMEROGRAFÍA

1. **AGUIRRE SORIA**, María Guadalupe, con su participación en el tema "La organización y las competencias de la Jurisdicción Administrativa en México", *El Contencioso Administrativo México-Francia. Memoria del Seminario Internacional 1999*, México, Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, Instituto Nacional de Administración Pública y el Consejo de Estado Francés, 2001
2. **CABRERA ACEVEDO**, Lucio, *Los Tribunales Colegiados de Circuito*, México, Suprema Corte de Justicia de la Nación, 2001.
3. **CASTILLO DEL VALLE**, Alberto del, *Garantías del Gobernado*, 2º edición, México, Ediciones Jurídicas Alma, S.A. de C.V., 2005.
4. **CASTILLO DEL VALLE**, Alberto del, *Ley de Amparo Comentada*, 10º edición, México, Ediciones Jurídicas Alma, S.A. de C.V.
5. **GÓMEZ LARA**, Cipriano, "Disfunción del Amparo Directo (Casación)", *Revista Académica. Facultad de Derecho de la Universidad La Salle*, México, Año II, número 3, julio, 2004.
6. *De la Ley de Justicia Fiscal a la Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa*, México, Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa.
7. *Diccionario Jurídico Mexicano Tomo III D*, 1ª Edición, México, Instituto de Investigaciones Jurídicas, Serie E: Varios número 24, 1983.
8. *Enciclopedia Jurídica Mexicana*, 2º edición, México, Instituto de Investigaciones Jurídicas, Universidad Nacional Autónoma de México, Porrúa, 2004.
9. **ESQUIVEL VÁZQUEZ**, Gustavo Arturo, *El juicio de lesividad y otros estudios*, México, Porrúa, 2004.
10. **ESQUIVEL VÁZQUEZ**, Gustavo Arturo, *La prueba en el juicio fiscal federal*, 4º edición actualizada, México, Porrúa, 2005.
11. **FRAGA**, Gabino, *Derecho Administrativo*, 44º edición, México, Porrúa, 2005.
12. **GÓMEZ LARA**, Cipriano, *Derecho Procesal Civil*, 7º edición, México, Oxford University Press, Colección Textos Jurídicos Universitarios, 2005.
13. **GÓMEZ MUÑOZ**, María Isabel, "El juicio de amparo administrativo-fiscal", *Revista de la Facultad de Derecho de México*, México, número 133, enero-junio, 1984.
14. *Historia del Amparo en México, Tomo III. Leyes de Amparo de 1861 y 1869*, 1º edición, México, Suprema Corte de Justicia de la Nación, 1999.
15. **IBARRA ROJAS**, Gil, "Pasado del Tribunal Fiscal de la Federación", *Congreso Internacional de Justicia Administrativa. LX Aniversario del Tribunal Fiscal de la Federación*, México, Tribunal Fiscal de la Federación.
16. *Informe Anual (2008) de Actividades del Segundo Año de Ejercicio de la LX Legislatura del Congreso de la Unión. Cámara de Senadores*.
17. *Informe Anual de Actividades 1999 del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa*.
18. *Informe Anual de Actividades 2008 del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa*.
19. *Informe de Labores 2000 de la Suprema Corte de Justicia de la Nación*.
20. *Informe de Labores 2008 de la Suprema Corte de Justicia de la Nación*.
21. *La Suprema Corte de Justicia, sus leyes y sus hombres*, México, Suprema Corte de Justicia de la Nación, 1985.

22. **LUCERO ESPINOSA**, Manuel, "Medidas cautelares en el procedimiento contencioso administrativo federal mexicano", *Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa a los LXX años de La Ley de Justicia Fiscal*, Tomo III Recursos administrativos, juicio contencioso administrativo y responsabilidad patrimonial del Estado y de los servidores públicos, México, Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, 2006.
23. **LUCERO ESPINOZA**, Manuel, *Teoría y práctica del contencioso administrativo federal*, 8º Edición, México, Porrúa, 2003,
24. *Manual del Juicio de Amparo*, 28º reimpresión a la 2º edición, México, Editorial Themis, Suprema Corte de Justicia de la Nación, 1998.
25. *Manual del Justiciable, Elementos de teoría general del proceso*, Poder Judicial de la Federación, 1ª Edición, México, Suprema Corte de Justicia de la Nación, 2003.
26. **MARROQUÍN ZALETÁ**, Jaime Manuel, "La adhesión en el juicio de amparo directo", *Revista del Instituto de la Judicatura Federal*, México, Poder Judicial de la Federación. Consejo de la Judicatura Federal. Instituto de la Judicatura Federal, número 22, 2006.
27. **MARTÍNEZ ROCHA**, Alejandro, *La Sentencia de Amparo y su Cumplimiento*, 1º edición, México, Flores Editor y Distribuidor, S.A. de C.V., 2007.
28. **MAURIN**, André, *Derecho Administrativo Francés*, traducción de Julio Bustillos, México, Porrúa, 2004.
29. **NAVA NEGRETE**, Alfonso, *Diez años de justicia agraria renovada*, México, Tribunal Superior Agrario, Centro de Estudios de justicia agraria "Doctor Sergio García Ramírez", 2002.
30. **NORIEGA CANTÚ**, Alfonso, *La consolidación del juicio de amparo (el caso del artículo 8º de la Ley de 1869)*, México, Círculo de Santa Margarita, Cuadernos de Historia del Amparo, 1980.
31. *¿Qué es el Poder Judicial de la Federación?*, 3º edición, México, Suprema Corte de Justicia de la Nación, 2004.
32. **SALGADO BORREGO**, Adalberto G., "El tercero interesado en el juicio contencioso administrativo federal en México", *Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa a los LXX años de La Ley de Justicia Fiscal*, Tomo III Recursos administrativos, juicio contencioso administrativo y responsabilidad patrimonial del Estado y de los servidores públicos, México, Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, 2006
33. **SOBERANES FERNÁNDEZ**, José Luis, *Sobre el origen de la Suprema Corte de Justicia de la Nación*, México, Universidad Nacional Autónoma de México, Instituto de Investigaciones Jurídicas, Serie C: Estudios Históricos, Número 24, Porrúa, 1987.
34. **SOBERANES FERNÁNDEZ**, José Luis, *Apuntes para la historia del juicio de amparo*, México, Porrúa, 2002.
35. **TENA RAMÍREZ**, Felipe, *Leyes Fundamentales de México. 1808-1995*, 19º edición actualizada, México, Porrúa, 1995.

OTRAS FUENTES

1. Ley de Justicia Fiscal de 1936.
2. Código Fiscal de la Federación de 1938.
3. Código Fiscal de la Federación de 1981.
4. Código Fiscal de la Federación vigente.
5. Código Federal de Procedimientos Civiles.
6. Ley de Amparo.
7. Ley de Comercio Exterior.
8. Ley del Servicio de Administración Tributaria
9. Ley Federal de los Derechos del Contribuyente.
10. Ley Federal de Procedimiento Administrativo.
11. Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo
12. Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta.
13. Revista del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa.