

*UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE
MÉXICO*

FACULTAD DE DERECHO



“EL AMPARO INDIRECTO EN CONTRA DE ACTOS DE TRIBUNALES
ADMINISTRATIVOS”

TESIS

QUE PARA OBTENER EL TÍTULO DE

LICENCIADA EN DERECHO

PRESENTA

ALICIA MACÍAS HERNÁNDEZ

ASESOR: DR. LUCIANO SILVA RAMÍREZ

MÉXICO, D.F. 2010.



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.

“EL AMPARO INDIRECTO CONTRA ACTOS DE TRIBUNALES ADMINISTRATIVOS”

ÍNDICE

	Pag.
Introducción	
CAPÍTULO I. ASPECTOS GENERALES DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA	
1.1	División de poderes. 1
1.1.1	Función Legislativa. 8
1.1.1	Función Judicial. 12
1.1.2	Función Ejecutiva. 15
1.2	Administración Pública. 16
1.2.1	Antecedentes históricos 18
1.2.2	Formación 19
1.3	Tribunales especiales y Tribunales prohibidos por el artículo 13 Constitucional. 24
1.4	Tribunal Administrativo. 27
1.4.1	Concepto. 29
1.4.2	Naturaleza jurídica. 30
1.4.3	Objeto 32
1.4.4	Alcances y efectos de sus resoluciones. 33
1.4.4.1	Mera anulación 34
1.4.4.2	Plena Jurisdicción 36
1.4.5	El Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa. 39
1.4.5.1	Antecedentes 39
1.4.6	Competencia. 48
1.5	Actos de Tribunales Administrativos para efectos de procedencia del Amparo Indirecto. 51
CAPÍTULO II. PROCEDENCIA DEL JUICIO DE AMPARO INDIRECTO CONTRA ACTOS DE TRIBUNALES ADMINISTRATIVOS.	
2.1.	Fundamento constitucional de la procedencia y tramitación de amparo. 56
2.1.1	Artículo 103 Constitucional 59
2.2.	Amparo Indirecto. Concepto y fundamento constitucional. 66
2.2.1	Artículo 107 Fracción VII de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos 70
2.3.	Hipótesis de procedencia del artículo 114 fracciones III, IV Y V de la Ley de Amparo. 71
2.4.	Supuestos de aplicación 77
2.5.	Procedencia del juicio de Amparo Indirecto contra actos irreparables que dejan sin defensa al quejoso 79
2.5.1	Concepto de actos irreparables 81
2.6.	Procedencia del juicio de Amparo Indirecto contra actos no definitivos seguidos de Juicio en Tribunales Administrativos 83

CAPÍTULO III. SUBSTANCIACIÓN DEL JUICIO DE AMPARO INDIRECTO.

3.1	La demanda de amparo indirecto.	85
	3.1.1 Admisión de la demanda	96
	3.1.2 Desechamiento de la demanda	98
3.2	Informe Justificado en el Amparo Indirecto.	99
	3.2.1 Falta de rendición	101
	3.2.2 Extemporaneidad	103
3.3	Pruebas	104
3.4	Alegatos	106
3.5	Audiencia Constitucional.	106
3.6	Sentencia	108

CAPÍTULO IV. PROPUESTA DE REFORMA CONSTITUCIONAL PARA LA PROCEDENCIA DEL AMPARO INDIRECTO CONTRA ACTOS DE TRIBUNALES ADMINISTRATIVOS DE IMPOSIBLE REPARACIÓN.

4.1	Actos que sin ser sentencia definitiva y sin decidir el asunto en lo principal ponen fin al juicio.	112
4.2	Naturaleza jurídica de dichos actos y su problemática	115
	4.2.1 Cuáles son los actos no definitivos	129
4.3	Derogación de los actos que pongan fin al juicio	132
4.4	Propuesta de Reforma de la fracción V del artículo 107 Constitucional	133
	Conclusiones	140

Bibliografía

INTRODUCCIÓN

Derivado de las Reformas constitucionales del 10 de agosto de 1987, se produjo una confusión jurídica en cuanto a la procedencia del amparo indirecto, en el sentido de que se hizo procedente la vía directa contra las resoluciones que sin ser sentencias definitivas y sin decidir el asunto en lo principal pongan fin al juicio, con la tendencia a la desaparición del amparo indirecto.

En este sentido, se pretende con la presente investigación exponer en términos generales, en qué consiste la problemática que trajeron con su entrada en vigor las reformas referidas y qué se debe tomar en cuenta para su solución jurídica.

Para entender la problemática, esta investigación se dividió en cuatro capítulos, en los que se abordan los aspectos generales de la Administración Pública, qué se entiende por división de poderes, la diferencia entre tribunales especiales y tribunales prohibidos por el artículo 13 Constitucional, y qué son los tribunales administrativos y los actos que emiten.

Consideramos que es importante saber las generalidades de la procedencia del Juicio de Amparo Indirecto contra actos de tribunales administrativos, comprendiendo su fundamento constitucional y supuestos de aplicación, así como la substanciación del juicio de garantías biinstancial.

Como sustento del presente trabajo, se consideraron varias fuentes doctrinales de estudiosos del derecho como Ignacio Burgoa, Miguel Acosta Romero, Carlos Arellano Ramírez y Luciano Silva Ramírez, entre otros. Así mismo, se consultaron diversos criterios de la Suprema Corte de Justicia de la Nación y la legislación vigente aplicable al tema para la exposición y la clarificación del problema desarrollado.

Finalmente, una vez terminada conjuntamente esta investigación se presentan nuestras conclusiones por virtud de las cuales se pretende dar nuestra postura en cuanto al tema en estudio.

“EL AMPARO INDIRECTO CONTRA ACTOS DE TRIBUNALES ADMINISTRATIVOS”

INTRODUCCIÓN

CAPÍTULO I. ASPECTOS GENERALES DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA.

- 1.1 División de poderes.
 - 1.1.1 Función Legislativa.
 - 1.1.2 Función Judicial.
 - 1.1.3 Función Ejecutiva.

- 1.2 Administración Pública.
 - 1.2.1 Antecedentes históricos
 - 1.2.2 Formación.

- 1.3 Tribunales especiales y Tribunales prohibidos por el artículo 13 Constitucional.

- 1.4 Tribunal Administrativo.
 - 1.4.1 Concepto.
 - 1.4.2 Naturaleza jurídica.
 - 1.4.3 Objeto.
 - 1.4.4 Alcances y efectos de sus resoluciones.
 - 1.4.4.1 Mera anulación
 - 1.4.4.2 Plena jurisdicción.
 - 1.4.5 El Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa.
 - 1.4.2.1 Antecedentes
 - 1.4.6 Competencia.

- 1.5 Actos de Tribunales Administrativos para efectos de procedencia del Amparo Indirecto.

CAPÍTULO II. PROCEDENCIA DEL JUICIO DE AMPARO INDIRECTO CONTRA ACTOS DE TRIBUNALES ADMINISTRATIVOS.

- 2.1. Fundamento constitucional de la procedencia y tramitación de amparo.
 - 2.1.1 Artículo 103 Constitucional.

- 2.2. Amparo Indirecto. Concepto y fundamento constitucional.
 - 2.2.1 Artículo 107 Fracción VII de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.
- 2.3. Hipótesis de procedencia del artículo 114 fracciones III, IV Y V de la Ley de Amparo.
- 2.4. Supuestos de aplicación.
- 2.5. Procedencia del juicio de Amparo Indirecto contra actos irreparables que dejan sin defensa al quejoso.
 - 2.5.1. Concepto de actos irreparables.
- 2.6. Procedencia del Juicio de Amparo Indirecto contra actos no definitivos seguidos de juicio en Tribunales Administrativos.

CAPÍTULO III. SUBSTANCIACIÓN DEL JUICIO DE AMPARO INDIRECTO.

- 3.1. La demanda de amparo indirecto.
 - 3.1.1 Admisión de la demanda.
 - 3.1.2 Desechamiento de la demanda.
- 3.2. Informe Justificado en el Amparo Indirecto.
 - 3.2.1 Falta de rendición.
 - 3.2.2 Extemporaneidad.
- 3.3. Pruebas.
 - 3.3.1 Periodo probatorio.
 - 3.3.2 Valoración de la prueba.
- 3.4. Alegatos
- 3.5. Audiencia Constitucional.
- 3.6. Sentencia.

CAPÍTULO IV. PROPUESTA DE REFORMA CONSTITUCIONAL PARA LA PROCEDENCIA DEL AMPARO INDIRECTO CONTRA ACTOS DE TRIBUNALES ADMINISTRATIVOS DE IMPOSIBLE REPARACIÓN.

- 4.1. Actos que sin ser sentencia definitiva y sin decidir el asunto en lo principal ponen fin al juicio.

NOMBRE: Macías Hernández Alicia
NO. DE CUENTA: 9621884-6
ASESOR: Dr. Luciano Silva Ramírez

- 4.2 Naturaleza jurídica de dichos actos y su problemática
 - 4.2.1 Cuáles son los actos no definitivos.
- 4.3. Propuesta de Reforma de la fracción V del artículo 107 Constitucional.
- 4.4. Derogación de los actos que pongan fin al juicio.

CONCLUSIONES

BIBLIOGRAFÍA

“EL AMPARO INDIRECTO CONTRA ACTOS DE TRIBUNALES ADMINISTRATIVOS”

CAPÍTULO I. ASPECTOS GENERALES DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA.

1.1. División de poderes.

El primer antecedente de la división de poderes, lo encontramos en el pensamiento de Aristóteles, quien observó la organización de las Ciudades-Estado en Grecia y planteó que para el desarrollo de las actividades del Estado en el ejercicio del gobierno, debe haber una legislación, ejecución y administración de la justicia. En su obra *La Política*, diferenció la asamblea deliberante, un grupo de magistrados y el cuerpo judicial. (Libro VI, Capítulos XI, XII y XIII).¹

Durante la Edad Media, proliferaron al respecto posturas como las de Maquiavelo y Hobbes, que sostuvieron que las ideas de la división de poderes no iban acordes con la realidad, ya que en ese momento predominaba el absolutismo en Europa. El primero consideró que “...*el poder se divide en la práctica a fin de permitir a su titular su ejercicio y evitarle los inconvenientes que su goce trae aparejado...*”; el segundo consideró que “... *dividir el poder de un Estado no era otra cosa que disolverlo, porque los poderes divididos se destruyen mutuamente uno a otro...*”²

No fue sino hasta el siglo XVIII que se comenzó a desarrollar la doctrina clásica, concebida principalmente por Jhon Locke y posteriormente por Montesquieu, quienes retomaron parte de las ideas de Aristóteles, con el objeto de disolver el absolutismo de la corona inglesa y evitar con ello el abuso del poder.

¹ Tena Ramírez, Felipe. *Derecho constitucional mexicano*. Trigésima segunda edición, México. Edit. Porrúa, 1998, pág. 212.

² Arteaga Nava, Elisur. *Tratado de derecho constitucional*. Vol. 1. México. Edit. Oxford, 1999. Pág. 34.

Según nos expone el maestro Tena Ramírez, Jhon Locke no concebía que el hombre debido a su naturaleza, fuese capaz de concentrar el poder en una sola persona que por si sola contara con la facultad de crear y ejecutar las leyes, sin acomodarla a su interés privado y obedeciendo el interés colectivo. Asimismo, realizó una clasificación que se desenvuelve de la siguiente manera:

Poder legislativo. Dicta las normas generales.

Poder ejecutivo. Realiza las normas generales mediante la ejecución.

Poder federativo. Encargado de los asuntos exteriores y de la seguridad.

En esta clasificación se observa que de los poderes ejecutivo y federativo se encargaba la Corona, y el poder legislativo descansaba sobre el Parlamento logrando con ello un equilibrio entre los tres. No obstante lo anterior, solamente se encargaban dos poderes de la realización y aplicación de las leyes, siendo su teoría bipartita.

Más adelante, Montesquieu en su obra *Del espíritu de las leyes*, sostuvo la teoría de la división de poderes más bien como una limitante, que trajo como consecuencia la garantía de la libertad individual, mediante una clasificación específica de las funciones estatales:

- a) *Legislativa*, con la cual se lleva a cabo la producción de normas generales y abstractas;
- b) *Jurisdiccional*, que es la que se encarga de la verificación del cumplimiento o la violación de esas normas y
- c) *Ejecutiva* que es la función residual que incluyen los actos que no se reducen a las otras dos funciones³.

³ Carbonell, Miguel y Salazar, Pedro. *División de poderes y régimen presidencial en México*. México. Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM. 2006. Pág. 13. Fuente consultada a través de <http://www.bibliojuridica.org/libros/libro.htm?l=2295>

Otros pensadores como Kelsen opinaban que había que dividir el poder con el fin de que el monarca ejerciera por lo menos una parte del mismo, con la mayor limitación posible y constituyendo de este modo el contrapeso de los demás poderes.

Con estas ideas el pensamiento de Montesquieu se fue complementando, ya que la intención de su teoría era ver a los tres poderes de una manera complementaria, con el objeto de *evitar que el ejercicio de la potestad del Estado dependiera de la voluntad de un solo hombre o de una sola asamblea*, sin tomar en cuenta que con ello *el Titular del Estado, fuese el monarca o el Ejecutivo Federal, ejerce ilimitadamente el ejercicio de dicho poder mediante la función ejecutiva o administrativa, que ha visto ampliada su actividad realizando atribuciones que formalmente corresponderían a las funciones legislativa y judicial*.⁴

Este principio fue evolucionando y con el tiempo se fueron incorporando otros elementos. Tal es el caso del Estado Mexicano, como lo hace notar el investigador *Miguel Carbonell*, en su libro *División de poderes y régimen presidencial en México*, en el que nos dice que derivado de la división de poderes, surgen dos principios que son característicos de un Estado Constitucional, *el principio de imparcialidad y el principio de legalidad*. Estos principios, son pilares para el Constitucionalismo mexicano. El principio de legalidad en la división de poderes consiste "en la distinción y subordinación de las funciones ejecutiva y judicial a la función legislativa" y "el principio de imparcialidad consiste en la separación e independencia del órgano judicial tanto del órgano ejecutivo como del órgano legislativo".⁵

Poco a poco vamos integrando más elementos a lo que denominamos régimen jurídico constitucional. En éste incorporamos el concepto de Constitución, que es

⁴ Silva Ramírez, Luciano. El control judicial de la constitucionalidad y el juicio de amparo en México. México. Porrúa. 2008. Pág. 33.

⁵ *Op. Cit.* Carbonell, Miguel y Salazar, Pedro. Pág. 13.

la norma suprema, generalmente escrita que contiene los principios, reglas y disposiciones que rigen la organización, funcionamiento y atribuciones de los poderes públicos, organismos autónomos, así como las relaciones entre éstos con los habitantes de un Estado, preservando sus derechos fundamentales llamados garantías individuales⁶.

De acuerdo a este concepto, consideramos que debe haber un orden jurídico supremo denominado Constitución que guarde y delimite las funciones del Estado, cuya titularidad se confía a varios órganos públicos distintos, con el fin de establecer un equilibrio entre ellos para evitar su concentración en una sola persona. Sin esta Constitución la División de Poderes carecería de efecto.

De ahí que para que la fórmula de la división de poderes funcione dentro de un régimen político y jurídico como medio de control del Estado, se deben de seguir los siguientes principios:

- a) Se debe atribuir en forma preferente una función a uno de los tres poderes, sin excluir la posibilidad de que los restantes poderes participen de ella o les sea atribuida cierta forma de actuar.
- b) Permitir la posibilidad de que los poderes se neutralicen unos a otros.
- c) Debe haber entre ellos una forma de colaboración o cooperación de la que se derive la cumplimentación o perfeccionamiento del acto.
- d) Establecer mecanismos en virtud de los cuales uno de los poderes se defiende de la acción de los otros.⁷

⁶ Silva Ramírez, Luciano. *Op. Cit.* Pág. 9.

⁷ *Op. Cit.* Arteaga Nava, Elisur. Pág. 36.

Teóricamente, la división de poderes va encaminada a generar una acción neutralizadora recíproca, es decir "alcanzar una situación de equilibrio entre las tres ramas en que ha sido dividida la acción gubernativa⁸.

Por lo tanto, podemos decir que la División de Poderes tiene como *objetivo principal que un solo individuo no ejerza el poder en detrimento del orden constitucional y de los gobernados*.

Este principio se fue desarrollando paulatinamente, conforme fueron evolucionando las diversas constituciones que rigieron su vida jurídica, a continuación se hace una breve reseña histórica de cómo se fue integrando esta doctrina política.

La *Constitución de Apatzingán de 1814*. El principio de división de poderes se encuentra contenido en el artículo 11, que decía "...tres son las facultades de la soberanía: la facultad de dictar leyes, la facultad de hacerlas ejecutar y la facultad de hacerlas aplicar a los casos particulares". Asimismo, dentro del texto de los artículos 11 y 12, esta constitución era clara al establecer que ninguno de los tres poderes "debían ejercerse por una sola persona, ni por una sola corporación".

Este artículo no permitía que dos o mas poderes se concentraran en una sola persona, por el contexto del artículo el término "corporación" se refería a "poder" o "función".

Por otra parte, el artículo 44 refleja claramente el principio de división de poderes. El texto del mencionado artículo nos dice:

"...permanecerá el cuerpo representativo de la soberanía del pueblo con el nombre de *Supremo Congreso Mexicano* (Poder Legislativo). Se crearán además dos corporaciones, la una con el título de *Supremo Gobierno* (Poder Ejecutivo), y la otra con el de *Supremo Tribunal de Justicia* (Poder Judicial)...".

⁸ *Idem*. Pág. 37.

El *Acta Constitutiva de la Federación del 31 de enero de 1824*, establecía en el artículo 9º que “...el Poder Supremo de la Federación se divide, para su ejercicio en Legislativo, Ejecutivo y Judicial; y jamás podrán reunirse dos o más de estos en una corporación o persona, o depositarse el legislativo en un individuo...”.

Este artículo fue el parámetro que seguirían las disposiciones constitucionales posteriores como la del 31 de octubre de 1824. Varios autores hacen una distinción entre división de poderes y división de funciones. Esta distinción consiste en que como lo establece el artículo mencionado, el Poder es uno solo, este se divide en tres, cada una de estas divisiones constituye una función específica que a su vez se complementan entre sí, por lo tanto, es impreciso decir que son tres poderes diferentes.

Debido a la constante inestabilidad jurídica, política y económica que caracterizaba el México del siglo XIX, las *Bases Constitucionales del 15 de diciembre de 1835*, tuvieron una variación respecto de la división de poder. El primer párrafo del artículo 4º establecía que “...el ejercicio del Supremo Poder Nacional continuará dividido en legislativo, ejecutivo y judicial, que no podrán reunirse en ningún caso ni por ningún pretexto. Sin embargo, la segunda parte de este artículo, establecía además “...un arbitrio suficiente para que ninguno de los tres pueda traspasar los límites de sus atribuciones”. Este fue conocido en la ley de 1836 como *Supremo Poder Conservador*. Este órgano estaba facultado para anular los actos de cualquier poder, siempre y cuando fuera excitado por cualquiera de los otros dos poderes, sin embargo este no logró perdurar.

Con la promulgación de la Constitución de 1857, se recuperó la fórmula tradicional de la división de poderes, así su artículo 50 establecía: “*El Supremo Poder de la Federación se divide para su ejercicio en Legislativo, Ejecutivo y Judicial. Nunca podrán reunirse dos o mas de estos poderes en una persona o corporación, ni depositarse el Legislativo en un individuo*”.

El principio de división de poderes se adoptó en el artículo 49 de la Constitución Política de 1917, no tuvo mayor variación a sus antecesores. El proyecto realizado por Venustiano Carranza el 10 de diciembre de 1916, tenía una leve tendencia hacia el Poder Ejecutivo.

El artículo 49, vigente nos dice:

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

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

Tal y como nos dice el texto, se garantiza que ninguno de los tres poderes se reúnan en una sola persona, específicamente que no se deposite el Legislativo en un solo individuo. Este principio tiene dos excepciones principalmente "...salvo el caso de facultades extraordinarias al Ejecutivo de la Unión conforme a lo dispuesto en el artículo 29"... y lo dispuesto en el segundo párrafo del artículo 131...".

Cabe mencionar que la fuerza del control político y del poder, emana de la forma de organización de cada una de estas divisiones, y su principal objetivo es mantener un equilibrio entre estos tres sectores gubernamentales, delimitar las funciones de cada uno de los poderes; impedir la concentración de poder en una misma persona o grupo de personas, prohibir a los distintos poderes que ejerzan funciones que no les corresponden y establecer un control de los mismos para evitar abusos.

Para comprender mejor las funciones del Estado, entendemos como función la actividad, misión o finalidad de un órgano, sistema o aparato o como el ejercicio de un órgano o la actividad a él atribuida.

Al respecto, el concepto relacionado con las funciones estatales, va encaminado a establecer su depósito en órganos estatales diferentes, sin que su realización sea exclusiva de cada uno e ellos, toda vez que pueden realizar dependiendo de las circunstancias las funciones encomendadas a otro, conformando con ello una unidad funcional.

1.1.1. Función Legislativa.

La función legislativa es la encargada de la producción de las normas jurídicas generales, abstractas y obligatorias. Esta función es la actividad realizada por un órgano denominado legislativo cuyo fin está encaminado a la creación del derecho.

Existen diversas definiciones de la doctrina referentes a función legislativa. Para Jorge Fernández Ruiz se trata de “...*la actividad desarrollada por el órgano legislativo en ejercicio del poder público...*”, así como de “...*la actividad desarrollada en ejercicio de la potestad estatal para crear la norma jurídica, o sea, la regla de conducta externa humana, de carácter abstracto, impersonal, general, obligatorio y coercitivo*”; la doctrina española lo refiere como “...*la actividad encaminada a la emisión de normas en las cuales el Estado va a fundar su actuación*”, y como “...*la función creadora de un orden regulador de la convivencia*”⁹.

⁹ Gámez Mejías, Manuel. *El significado jurídico actual del principio de división de poderes en las constituciones parlamentarias*. España. Departamento de Derecho Publico de la Universidad Carlos III de Madrid, Dickinson, S. L., 2004. Pág. 210.

Para Pedroza de la Llave la función legislativa consiste en que *el Congreso o sus Cámaras formulan o producen, a través de un proceso determinado por la Constitución Política, normas jurídicas que se aplican a los sujetos a los cuales van dirigidas*¹⁰.

Como lo establece Gámez Mejías, la función legislativa tiene dos elementos que la caracterizan:

- a) Su fin principal y actividad preponderante y típica es la creación del derecho (dictar, reformar, derogar y adecuar los diversos ordenamientos que conforman un régimen jurídico) y
- b) Es realizada por un órgano parlamentario o legislativo, que es un órgano de carácter representativo.

La principal función del Poder legislativo, es aprobar reformar y derogar las leyes, con el objeto de responder a las demandas y necesidades de la colectividad y que no vayan en contra de las disposiciones constitucionales.

Sin embargo, no todas las funciones del Poder legislativo van encaminadas netamente al desarrollo de creación de leyes, sino que también tiene diversas atribuciones tales como son las de control, de gasto público (ésta la lleva a cabo la Cámara de Diputados), o aquellas encaminadas a la resolución de controversias que versen sobre los límites de las Entidades Federativas (función que realiza la Cámara de Senadores de acuerdo con el artículo 73 constitucional).

Con el paso del tiempo, la función legislativa ha tenido diversos cambios durante la vigencia de las Constituciones que han regido la vida jurídica de nuestro país. No obstante lo anterior, siempre se ha caracterizado por ser bicameral, aspecto

¹⁰ Véase El Congreso de la Unión. Integración y regulación.

que permite que las leyes que elabora el Congreso, sean revisadas y discutidas dos veces.

Nuestro proceso legislativo se encuentra contenido dentro del artículo 72 de nuestra Carta Magna y comienza en una denominada Cámara de Origen, que es la encargada de analizar, revisar y discutir la iniciativa de ley, una vez hecho lo anterior, se turna con las observaciones a una Cámara revisora para ser nuevamente discutidas y en su caso aprobadas,.

El régimen constitucional mexicano ha tenido una evolución de acuerdo a las circunstancias políticas e históricas de nuestro país.

Remitiéndonos a la Constitución de 1824, el órgano encargado de realizar las funciones legislativas fue el Congreso General, compuesto por un Senado y por una Cámara de Diputados. Este Congreso además de la función propia de su naturaleza, se encargaba de diversas funciones administrativas y jurisdiccionales. La actividad legislativa consistía principalmente en “toda aquella actividad desarrollada en ejercicio de la potestad estatal para crear la norma jurídica...”¹¹.

Conforme a esta Constitución, existen dos formas de función legislativa:

- a) Ordinaria. Se refiere al quehacer del Congreso destinado a la elaboración de la norma jurídica que desarrolla o innova el ordenamiento jurídico previsto en la Constitución.
- b) Constitucional. Como su nombre lo indica, se refiere a todas aquellas reformas o modificaciones que recaen a ese ordenamiento supremo.

Con la entrada en vigor de la Constitución de 1857, las funciones que se otorgaron al Congreso no tuvieron muchos cambios en relación con las que se le habían

¹¹ Fernández Ruiz, Jorge. *Poder Legislativo*. México, Edit. Porrúa, UNAM. 2003. Pag. 176.

dado en las anteriores. Esto es, las funciones jurisdiccionales, administrativas, presupuestarias, financieras y de control formaron parte de sus actividades.

Sin embargo, en ésta se produjo un cambio importante, ya que fue la que le confirió al jefe del Ejecutivo la facultad de iniciar las leyes, junto con los Diputados federales y las Legislaturas de los estados.

Posteriormente, la Constitución de 1917, mantuvo un modelo bicameral, integrado por una cámara de Diputados y una de Senadores. El artículo 50 de nuestra Constitución, contempla lo siguiente:

"Artículo 50. El Poder Legislativo de los Estados Unidos Mexicanos se deposita en un Congreso General, que se dividirá en dos Cámaras, una de diputados y otra de senadores".

Pueden funcionar de manera conjunta o separada dependiendo de los casos que la misma Constitución señale.

El artículo 52 constitucional señala que la Cámara de Diputados se compone por 500 representantes de la Nación, integradas por 300 diputados electos según el principio de votación mayoritaria relativa¹², y 200 diputados que serán electos según el principio de representación proporcional¹³.

Estos cargos tienen una duración de tres años y cada diputado propietario tendrá un suplente.

¹² Sistema de votaciones en el que el votante sólo puede emitir su voto por un solo candidato. El ganador de la elección es el candidato que representa la pluralidad de los votantes, es decir, el candidato que haya recibido el número más grande de votos.

¹³ Sistema electoral en el que el porcentaje de votos que reciben los partidos políticos determina el número de escaños que les son asignados en la Asamblea Legislativa o Parlamento. En este sistema casi todos los partidos políticos son representados en el cuerpo legislativo, sin importar que no obtengan mayoría relativa en ningún distrito electoral

Por su parte, la Cámara de Senadores se integra por 128 Senadores de los cuales en cada estado y en el Distrito Federal, dos son electos según el principio de votación mayoritaria relativa y uno es asignado a la primera minoría.

La senaduría de primera minoría es asignada al partido político que por sí mismo ocupe el segundo lugar en número de votos en la entidad de que se trate.

Los 32 senadores restantes son electos según el principio de representación proporcional mediante el sistema de listas votadas en una sola circunscripción plurinominal nacional.

La Cámara de Senadores es renovada en su totalidad cada seis años.

1.1.2. Función Judicial.

Para poder dar una definición mas precisa, diversos autores enfocan esta función desde dos puntos de vista: uno formal y otro material. El primero tiene relación directa con la actividad en sí, realizada por el juzgador y el segundo involucra directamente el elemento subjetivo que la desarrolla.

Algunos estudiosos como Fernández Ruiz consideran que la función jurisdiccional se puede entender desde esta misma perspectiva, su primer definición formal y subjetiva, como “...*la actividad desarrollada por el órgano jurisdiccional*” y la segunda objetiva y material como “...*la actividad de dictar derecho, de aplicar la ley al caso concreto de la controversia*”.

Para efectos de este apartado, veremos la función Judicial desde el enfoque material, esto es desde el punto de vista de la actividad en sí misma, la aplicación de la ley y la resolución de los conflictos jurídicos.

En principio, la Constitución de 1824 contenía dentro de su título V denominado "Del Poder Judicial de la Federación" siete secciones. Éstas decían que para ejercer sus funciones, el órgano encargado correspondiente a esta función residía en la Corte Suprema de Justicia, así como en los Tribunales de Circuito y los Juzgados de Distrito.

La Corte Suprema estaba compuesta por once ministros distribuidos en tres Salas así como de un fiscal. Entre sus atribuciones más importantes tenía las de conocer de las diferencias entre los estados de la Federación, cuando se tratase de un juicio verdaderamente contencioso en el cual debiera recaer formal sentencia, entre un estado o entre particulares sobre pretensiones de tierras bajo concesiones de diversos estados; terminar las disputas que se susciten sobre contratos o negociaciones celebrados por el gobierno supremo o sus agentes; así como dirimir los conflictos de las competencias que se suscitaban entre los tribunales de la Federación, o en su caso, las que se presentasen entre éstos y los de los estados y las que se hubiera entre los de un estado y los de otro.

Los Tribunales de Circuito se componían por un Juez, un promotor fiscal nombrados por el Poder Ejecutivo por propuesta de la Corte Suprema, así como de dos asociados. Tenían competencia para conocer de las causas de almirantazgo, presas de mar y tierra, contrabandos, crímenes cometidos en alta mar, ofensas contra los Estados Unidos Mexicanos, de las causas de los cónsules, y de las causas civiles cuyo valor pasare de quinientos pesos y en las cuales estuviera interesada la Federación.

Por lo que respecta a los Juzgados de Distrito, estos se dividían en un número determinado de distritos y tenían competencia para conocer de todas las causas civiles en que estuviera interesada la Federación, y cuyo valor no excediera de quinientos pesos; y en primera instancia de todos los casos en que debieran conocer en segunda los Tribunales de Circuito y cuya competencia ya ha sido mencionada en los párrafos anteriores.

Con la entrada en vigor de la Constitución de 1857, el número de ministros aumentó. La ya nombrada Suprema Corte de Justicia se integraba por once ministros propietarios, cuatro supernumerarios, un fiscal y un procurador general. Cada uno de ellos duraban seis años en el cargo y su elección ya no dependía del Ejecutivo Federal, sino que ya era una elección indirecta que regulaba una ley electoral.

Las atribuciones de la Suprema Corte de Justicia no tuvieron cambios significativos de la de 1824, pues en su mayoría seguían siendo las mismas. Sin embargo, la Suprema Corte funcionaba ya como tribunal de apelación, o de última instancia, respecto de algunos casos de los cuales conocían los Tribunales de Circuito y de Distrito.

Los Tribunales de la Federación en esencia no cambiaron tampoco su competencia, pues conocían y resolvían las controversias que se suscitaban por leyes o actos de cualquiera autoridad que violen las garantías individuales; por leyes o actos de la autoridad federal que vulneren o restrinjan la soberanía de los Estados y por las leyes o actos de las autoridades de éstos, que invadan la esfera de la autoridad federal.

De acuerdo a la Constitución de 1917, el Poder Judicial de la Federación se deposita en la Suprema Corte de Justicia de la Nación, Tribunal Electoral, Tribunales Colegiados de Circuito, Tribunales Unitarios de Circuito, Juzgado de Distrito y el Consejo de la Judicatura Federal. A diferencia de sus antecesoras, ya se incorpora un órgano que controla y vigila el funcionamiento de los órganos integrantes de este Poder. Cada uno de estos órganos tiene funciones y competencia específica, pero en su conjunto, la función esencial es la resolución de controversias mediante la aplicación e interpretación de leyes.

Las funciones del Poder Judicial de la Federación, se encuentran contenidas en el artículo 104 Constitucional, que se refiere a la resolución de litigios tratándose de

asuntos cuya competencia es federal, tratados internacionales, así como aquellos que versen sobre derecho marítimo y de los casos concernientes a miembros del cuerpo diplomático y consular en su función originaria propiamente judicial. Por otra parte, de acuerdo al artículo 105 Constitucional, la función de control de constitucionalidad, tales como la solución de controversias que se susciten entre la Federación y un estado o el Distrito Federal; dos estados; federación y municipio, por mencionar algunas. Así mismo, de acuerdo al artículo 106, lleva a cabo la función de control de constitucionalidad mediante la solución de controversias emanadas de leyes o actos violatorios de las garantías individuales, el otorgamiento del amparo y protección de la Justicia Federal; así como asuntos relacionados con la invasión de competencias entre dos o más poderes y los diferentes niveles de gobierno y además puede preservar la supremacía constitucional.

1.1.3. Función Ejecutiva.

Como complemento de la teoría de división de poderes, toca el turno de estudio a la función ejecutiva. Para ello, es necesario plantear un concepto de ello. Para Gámez Mejías, la función ejecutiva *"...engloba un conjunto amplio y necesariamente fragmentario de actividades cuya única característica en común es la del cumplimiento de la función de aplicación del Derecho..."*

En el Estado mexicano, el Poder Ejecutivo Federal se deposita en una sola persona denominada "Presidente de los Estados Unidos Mexicanos" y para llevar a cabo sus funciones, es apoyado por un aparato constituido por entes y dependencias que se estructuran bajo su mando. El Presidente es elegido mediante el voto de la ciudadanía, su cargo tiene una duración de seis años y no hay posibilidad de ser reelecto.

Para el cumplimiento de sus funciones, debe ser auxiliado por la Administración Pública Federal, misma que se integra por las diferentes Secretarías de Estado.

Dentro de sus principales funciones se encuentran la de ejecutar y hacer cumplir las leyes expedidas por el Congreso de la Unión, por medio de la expedición de reglamentos que faciliten la aplicación de dichas leyes conforme al artículo 89 fracción I Constitucional.

Otras de las funciones del Poder Ejecutivo, es la dirección de la política exterior de México, así como la disposición de las Fuerzas Armadas Mexicanas; facilitar al Poder Judicial de la Federación el auxilio para el ejercicio de sus funciones con el objetivo de dar cabal cumplimiento de las sentencias emitidas por los jueces y órganos jurisdiccionales mediante el uso de las instituciones de policía.

Las facultades del Poder Ejecutivo se encuentran reguladas por el artículo 89 Constitucional, y podemos destacar promulgar y ejecutar las leyes que expida el Congreso de la Unión, nombrar y remover libremente a los Secretarios, Agentes Diplomáticos y empleados superiores de Hacienda, Ministros, Cónsules generales, nombrar, con aprobación del Senado, los Coroneles y demás oficiales superiores del Ejército, Armada y Fuerza Aérea nacionales, preservar la seguridad nacional, designar, con ratificación del Senado, al Procurador General de la República; dirigir la política exterior y celebrar tratados internacionales, entre otras.

1.2 Administración Pública.

El Diccionario de la Real Academia de la Lengua Española define público como adjetivo *manifiesto, notorio, visto o conocido por todos; aplicativo a la autoridad o jurisdicción para hacer una cosa.*

Según cita el doctrinista Hugo Tondopó Hernández en su libro *La procedencia del amparo indirecto en materia administrativa*, administrar deriva de “*administrare*” que quiere decir *servir a* o “*ad-maus-trahere*” que significa traer a manejo, manejar, es decir lo que alude a una gestión”, por lo que administrar quiere decir dirigir, coordinar.

Un primer concepto de Administración Pública sería *aquella gestión realizada por la autoridad para dirigir o coordinar.*

Gabino Fraga, se refiere a la Administración Pública “...desde el punto de vista formal como el organismo público que ha recibido del poder político la competencia y los medios necesarios para la satisfacción de los intereses generales; y desde el punto de vista material como “...la actividad de este organismo considerado en sus problemas de gestión y de existencia propia tanto en sus relaciones con otros organismos semejantes como con los particulares para asegurar la ejecución de su misión”¹⁴.

Por administración pública se entiende “aquella parte del Poder Ejecutivo a cuyo cargo está la responsabilidad de desarrollar la función administrativa.”¹⁵

Para Miguel Acosta Romero “es la parte de los órganos del Estado que dependen directa o indirectamente del Poder Ejecutivo, tiene a su cargo la actividad estatal que no desarrollan los otros poderes, su acción es continua y permanente, siempre persigue el interés público, adopta una forma de organización jerarquizada y cuenta con elementos personales, patrimoniales, estructura jurídica y procedimientos técnicos.”

Entonces, adoptando los elementos aportados por los distintos estudiosos del derecho, para nosotros administración Pública es **el organismo público**

¹⁴ *Derecho administrativo*. Porrúa, México, 2002, pp. 119.

¹⁵ Instituto de Investigaciones Jurídicas. *Diccionario Jurídico Mexicano*. Porrúa UNAM, México, 2007, pp. 125.

concentrado en el Poder Ejecutivo, con estructura jurídica y patrimonio propios, encargado de desarrollar la actividad estatal para la satisfacción de las necesidades colectivas de los administrados.

1.2.1 Antecedentes históricos

El investigador Roberto Rives Sánchez en los *Elementos para un análisis Histórico de la Administración Pública Federal en México, 1821-1940*, hace un estudio detallado de la evolución histórica. En la *Primera Ley de las Secretarías de Estado* del 14 de abril de 1917, el Ejecutivo es encabezado por el *Primer Jefe del Ejército Constitucionalista*; se crean las Secretarías de Hacienda y Crédito Público, Guerra y Marina, Comunicaciones, Fomento, y aquella que absorbió las funciones de la de Relaciones Exteriores y Gobernación; por otra parte, se crearon los departamentos de Salubridad Pública, Universitario y de Bellas Artes y el Departamento Judicial. Para el 31 de diciembre de ese mismo año, se publicó la *Ley de Secretarías y Departamentos de Estado*¹⁶, en donde se denomina *Presidente*, al jefe del Ejecutivo Federal y aparecen como Secretarías de Estado la de Relaciones Exteriores y la de Gobernación, esta última encargada de la elaboración de Códigos para el Distrito y Territorio Federales; la de Industria, Comercio y Trabajo; de Comunicaciones y Obras Públicas, Agricultura y Fomento; Secretaría de Hacienda y Crédito Público, con facultades para el manejo de aspectos bancarios, de instituciones de Crédito, impuestos y presupuestos y la Secretaría de Guerra y Marina. También se adicionaron los departamentos de Contraloría y el de Estadística a los ya existentes.

En 1946 se expidió la Ley de Secretarías y Departamentos de Estado, dando lugar a una gran reestructuración de la administración pública. En esta ley se crearon la Secretaría de Gobernación, Relaciones Exteriores, Hacienda y Crédito Público, Defensa Nacional, Marina, Economía, Agricultura y Ganadería, Recursos

¹⁶ Se promulgó el 25 de diciembre de 1917.

Hidráulicos, Comunicaciones y Obras Públicas, Educación Pública, Salubridad y Asistencia, Trabajo y Previsión Social, de Bienes Nacionales e Inspección Administrativa, Departamento Agrario y el Departamento del Distrito Federal.

El 23 de diciembre de 1958 se decretó la Ley de Secretarías y Departamento de Estado en la que se creó la Secretaría de Patrimonio Nacional, encargada de la vigilancia y administración de los bienes de la Nación; la Secretaría de Industria y Comercio, se separaron las funciones de Secretaría de Comunicaciones y Obras Públicas y aparecieron la Secretaría de la Presidencia y el Departamento de Turismo. Fue derogada por la actual Ley Orgánica de la Administración Pública Federal que fue publicada en el Diario Oficial de la Federación el 29 de diciembre de 1976.¹⁷

1.2.2 Formación.

Para realizar una actividad rápida y eficaz, la administración pública debe contar con una estructura y un orden de las diversas unidades que la componen y que dependen de ella, así como con una estructura jurídica, bienes y servidores públicos que le permitan un cabal desarrollo de su actividad.

Existen tres niveles de la administración pública: Federal, Local y Municipal. La primera se compone del Presidente de la República y de las Dependencias que dependen directa e indirectamente del Ejecutivo y que son objeto de estudio del presente apartado; la segunda de los gobiernos de las entidades federativas y de los órganos que dependen de ellos y la última pero no menos importante, del gobierno municipal, ayuntamientos y dependencias inferiores a su cargo.

La Administración Pública Federal se regula principalmente por la Ley Orgánica de la materia publicada en el Diario Oficial de la Federación el 29 de diciembre de

¹⁷ Rives Sánchez Roberto. *Elementos para un análisis Histórico de la Administración Pública Federal en México, 1821-1940*. INAP, México, 1984.

1976, pero también es importante mencionar que debido a la estructura y a la diversidad de instituciones, existen varios ordenamientos jurídicos que regulan su actividad, destacando entre ellas la Ley Federal de Entidades Paraestatales publicada en el Diario Oficial de la Federación el 14 de mayo de 1986.

La doctrina clasifica a la administración pública de la siguiente manera:

Centralizada. Se refiere a aquella en donde los órganos se agrupan colocándose en diversos niveles en una situación de dependencia, para la realización de sus diferentes atribuciones, partiendo de un órgano jerárquicamente mayor y culminando en los niveles de decisión en los cuales existen facultades. Entre ellos se encuentran las Secretarías de Estado, los ya inexistentes Departamentos administrativos, dentro de los que se comprendía al Departamento del Distrito Federal y a la Procuraduría General de la República.¹⁸ Se encuentra regulada en la Ley Orgánica de la Administración Pública en su artículo 2º de la siguiente manera:

Artículo 2. En el ejercicio de sus atribuciones y para el despacho de los negocios del orden administrativo encomendados al Poder Ejecutivo de la Unión, habrá las siguientes dependencias de la administración pública centralizada:

- I.- Secretarías de estado;
- II.- Departamentos administrativos, y
- III.- Consejería jurídica.

Las diversas dependencias que conforman la administración centralizada federal, se concentran en la LOAPF¹⁹, en su artículo 26:

¹⁸ En 1995 desaparecieron los Departamentos Administrativos, el Distrito Federal a partir de la Reforma de 1993 a los artículos 73, fracción VI y 122 constitucionales, ya tiene gobierno local de acuerdo con el Estatuto de Gobierno del Distrito Federal y la Procuraduría General de la República fue borrada de la Ley Orgánica de la Administración Pública al modificarse el artículo 1º y derogarse el artículo 4º en diciembre de 1994. No obstante lo anterior, la citada Procuraduría sigue realizando funciones administrativas, asimismo, orgánicamente sigue formando parte del Poder Ejecutivo.

¹⁹ Ley Orgánica de la Administración Pública Federal

Artículo 26.- Para el despacho de los asuntos del orden administrativo, el Poder Ejecutivo de la Unión contará con las siguientes dependencias:

Secretaría de Gobernación
Secretaría de Relaciones Exteriores
Secretaría de la Defensa Nacional
Secretaría de Marina
Secretaría de Seguridad Pública
Secretaría de Hacienda y Crédito Público
Secretaría de Desarrollo Social
Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales
Secretaría de Energía
Secretaría de Economía
Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación
Secretaría de Comunicaciones y Transportes
Secretaría de la Función Pública
Secretaría de Educación Pública
Secretaría de Salud
Secretaría del Trabajo y Previsión Social
Secretaría de la Reforma Agraria
Secretaría de Turismo
Consejería Jurídica del Ejecutivo Federal

Cada una de ellas es encabezada por un Secretario de Estado que tiene facultades para atender los asuntos que según la ley correspondiente sea de su competencia. Asimismo, cada dependencia también cuenta con una estructura interna y con una relación jerárquica.

Desconcentrada. Cuando el poder central transmite parte de sus funciones a determinados órganos u organismos, pero siguen sujetos al poder jerárquico,²⁰ es decir, dependen de un órgano centralizado pero gozan de cierta autonomía técnica y funcional. Algunos ejemplos son el Instituto Nacional de Bellas Artes, la Comisión Nacional Bancaria y de Valores, Comisión Nacional del Agua y el Consejo Nacional para la Cultura y las Artes. La LOAPF en su artículo 17 menciona:

Artículo 17.- Para la mas eficaz atención y eficiente despacho de los asuntos de su competencia, las Secretarías de Estado y los Departamentos Administrativos podrán contar con órganos administrativos desconcentrados que les estarán jerárquicamente subordinados y tendrán

²⁰ Instituto de Investigaciones Jurídicas. *Diccionario Jurídico Mexicano*. Porrúa UNAM, México, 2007, pp. 1298.

facultades específicas para resolver sobre la materia y dentro del ámbito territorial que se determine en cada caso, de conformidad con las disposiciones legales aplicables.

Algunas características son:

- a) Forman parte de la centralización administrativa;
- b) Mantienen relación jerárquica con los órganos centralizados;
- c) Poseen cierta libertad para su actuación técnica;
- d) Son creados, modificados o extintos por ley, reglamento, decreto o acuerdo;
- e) Cuentan con competencia limitada a cierta materia o territorio y
- f) No poseen personalidad jurídica propia.

Descentralizada. Al igual que la anterior, el poder central transmite parte de sus funciones a determinados órganos. La diferencia estriba en que éstos están fuera de la relación jerárquica y cuentan con plena autonomía. Algunas de sus características son:

- a) Son creados por ley del Congreso o por Decreto del Presidente de la República;
- b) Tienen personalidad jurídica propia;
- c) Cuentan con patrimonio propio;
- d) Gozan de autonomía jerárquica respecto del órgano central;
- e) Realizan funciones administrativas y
- f) Existe control del Estado sobre ellas acerca de su actuación.

Entre los organismos descentralizados se encuentran el Instituto del Fondo de Vivienda para los Trabajadores, Lotería Nacional para la Asistencia Pública, Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado, entre otros.

Paraestatal. La calidad de paraestatal es dicha de una institución, organismo, compañía, empresa, organización, asociación o agencia que, por delegación del Estado, coopera a los fines de este sin formar parte de la Administración Pública. Es decir, sus propósitos y resultados políticos, sociales y económicos vienen formando parte de la regulación del país por parte del Estado, y sin embargo no es el propio gobierno quien rige dicha empresa. Por esto, el término *paraestatal* en sí significa paralelo al Estado²¹.

Según Acosta Romero, son las empresas de participación estatal, instituciones nacionales de crédito, organizaciones auxiliares nacionales de crédito, instituciones nacionales de seguros y fianzas y fideicomisos.

De acuerdo a la Ley Orgánica de la Administración Pública las empresas paraestatales son todas aquellos organismos descentralizados que cuentan con participación estatal mayoritaria creadas por ley o decreto del Congreso de la Unión o por decreto del Ejecutivo Federal, con personalidad jurídica y patrimonio propios. Tienen el propósito de auxiliarlo en las atribuciones del Estado para impulsar las áreas prioritarias del desarrollo. Un ejemplo de este tipo de administración es Petróleos Mexicanos y la Comisión Federal de Electricidad.

El artículo 12 de la Ley Federal de las Entidades Paraestatales nos dice que la Secretaría de Hacienda y Crédito Público debe hacer una relación de estas entidades, misma que será publicada en el Diario Oficial de la Federación.

Algunas características son:

- a) Son creadas por ley o decreto del Congreso de la Unión o por decreto del Ejecutivo Federal;
- b) Tienen participación mayoritaria del Estado;
- c) Tienen personalidad jurídica y patrimonio propios;

²¹ <http://es.wikipedia.org/wiki/Paraestatal>

- d) No forman parte de la Administración Pública;
- e) Son auxiliares en las atribuciones del Estado para impulsar las áreas prioritarias del desarrollo económico.

1.3 Tribunales especiales y tribunales prohibidos por el artículo 13 Constitucional.

Existe diversos criterios de la Suprema Corte de Justicia de la Nación que nos pueden dar conceptos de tribunales especiales, tales como:

Registro No. 368219

Localización:

Quinta Época

Instancia: Cuarta Sala

Fuente: Semanario Judicial de la Federación

CXI

Página: 432

Tesis Aislada

Materia(s): laboral

TRIBUNALES ESPECIALES. Por tribunales especiales, se entiende los que son creados exclusivamente para conocer, en un tiempo dado, de determinado negocio o respecto de ciertas personas, sin tener un carácter permanente y sin la facultad de conocer de un número indeterminado de negocios de la misma materia, características que no se encuentran ni en el estatuto jurídico ni en el Tribunal de Arbitraje, porque el primero, se aplica a los empleados públicos genéricamente considerados y el segundo conoce de todos los conflictos que se suscitan entre éstos y los titulares de las distintas unidades burocráticas, teniendo el carácter de permanente.

Amparo directo en materia de trabajo 2155/49. Carbajal Rayón Manuel. 17 de enero de 1952. Unanimidad de cuatro votos. El Ministro Armando Z. Ostos, se excusó de intervenir en la resolución de este negocio, habiéndosele admitido la excusa. Relator: Arturo Martínez Adame.

Registro No. 806435

Localización:

Quinta Época

Instancia: Segunda Sala

Fuente: Semanario Judicial de la Federación
XC
Página: 682
Tesis Aislada
Materia(s): Común

TRIBUNALES ESPECIALES. Son los creados expresamente para conocer de un sólo caso o de un conjunto de casos, pero todos ellos determinados de antemano.

Amparo administrativo en revisión 2568/42. Alonso J. Concepción. 16 de octubre de 1946. Unanimidad de cinco votos. La publicación no menciona el nombre del ponente

De estos criterios se desprenden características muy específicas que los distinguen, tales como su número determinado de asuntos y su temporalidad.

Expresamente, el artículo 13 Constitucional hace una prohibición explícita de los tribunales especiales y nos dice:

“Artículo 13. Nadie puede ser juzgado por leyes privativas ni por *tribunales especiales...*”

El jurista Ignacio Burgoa Orihuela, en su libro “Las Garantías Individuales” hace un análisis de ello y advierte que “...no son creados por la ley que establece los órganos jurisdiccionales ordinarios o generales, sino instituidos comúnmente mediante un acto *sui generis* (decreto, decisión administrativa, o legislativa formalmente hablando) en el cual se consignan sus finalidades específicas de conocimiento o injerencia (juicios por comisión).

De estos conceptos se pueden apreciar varios elementos importantes que marcan la notable diferencia entre los tribunales propiamente dichos y los tribunales especiales.

Los tribunales como tales, tienen un fundamento legal que sustenta su competencia, funciones y organización, es decir, un tribunal competente es aquel que está facultado por la ley para llevar a cabo su función jurisdiccional y

permanente. *A contrario sensu*, los tribunales especiales no tienen ese fundamento legal, son específicos, limitativos y transitorios.

La esfera de conocimiento de los tribunales es diferente. Mientras los tribunales genéricos conocen de un número ilimitado de asuntos presentes y futuros que encuadren dentro de su esfera de competencia, los tribunales especiales solo se encargan de resolver el asunto para el que fueron creados.

Otra característica y que los diferencian, es la de su existencia como tal; los tribunales comunes tienen una existencia indefinida, permanecen en sus funciones resolviendo todos los asuntos que le corresponda dirimir, al contrario, los especiales son determinados por el caso de que conocen, teniendo la certeza que a la conclusión del mismo desaparecerán.

La existencia de este tipo de tribunales trae consigo la violación de la garantía de igualdad contenida en el artículo 13 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Se debe consagrar la plena igualdad ante la ley, eliminando cualquier manifestación o situación que pueda atentar contra esa igualdad, como podría ser la creación de los tribunales especiales; se debe *tratar igual a los iguales*, en el caso concreto respecto a la jurisdicción. El alcance que se debe dar al artículo 13 constitucional es de no permitir la existencia de tribunales distintos a los ordinarios creados por la ley con competencia genérica y jurisdicción diferente para las personas, en función de su situación social, económica o política.

A este respecto, cabe señalar el criterio de la Suprema Corte de Justicia de la Nación que nos dice:

Registro No. 197676

Localización: Novena Época

Instancia: Pleno

Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta
VI, Septiembre de 1997

Página: 204

Tesis: P. CXXXV/97

Tesis Aislada
Materia(s): Constitucional

IGUALDAD. LAS GARANTÍAS PREVISTAS EN EL ARTÍCULO 13 CONSTITUCIONAL LA CONSAGRAN, EN EL ASPECTO JURISDICCIONAL, PROHIBIENDO LAS LEYES PRIVATIVAS, LOS TRIBUNALES ESPECIALES Y LOS FUEROS. De la interpretación histórica del artículo 13 constitucional, y particularmente del debate que suscitó el mismo precepto de la Constitución de 1857, se desprende que la teleología de tal norma es la de consagrar la plena igualdad ante la ley, eliminando las manifestaciones más evidentes que atentan contra ella, como son las leyes privativas, los tribunales especiales y los fueros; de lo que se sigue que la igualdad que consagra el citado precepto se refiere a un aspecto específico: el de la jurisdicción. Así, el artículo 13 constitucional proscribela aplicación de "leyes" que no sean generales, abstractas y permanentes; de tribunales distintos a los ordinarios creados por la ley con competencia genérica y jurisdicción diferente para las personas, en función de su situación social.

Amparo directo en revisión 698/96. Emilio Ocejo Gutiérrez y otra. 4 de agosto de 1997. Unanimidad de diez votos. Ausente: Guillermo I. Ortiz Mayagoitia. Ponente: Mariano Azuela Güitrón. Secretario: Ariel Alberto Rojas Caballero.

El Tribunal Pleno, en su sesión privada celebrada el veinticinco de agosto en curso, aprobó, con el número CXXXV/1997, la tesis aislada que antecede; y determinó que la votación es idónea para integrar tesis jurisprudencial. México, Distrito Federal, a veinticinco de agosto de mil novecientos noventa y siete.

1.4 Tribunal administrativo.

Para poder comenzar con el estudio de los tribunales administrativos, previamente debemos abordar el tema de la justicia administrativa. Este tema ha sido controversial, ya que se podría creer que los tribunales administrativos traen como consecuencia la aplicación parcial de la justicia y una falta de objetividad en la resolución de las controversias al actuar la Administración Pública como juez y parte.

Contrario a lo anterior, la práctica nos ha demostrado que esto no es así, ya que la justicia administrativa es coadyuvante de la reducción de asuntos turnados a los Tribunales Judiciales y a la creación de los denominados “Tribunales Administrativos de Justicia Retenida y Tribunales Administrativos de Justicia Delegada”, los primeros se limitan a proponer una decisión a la autoridad administrativa y los segundos actúan como jueces turnando los asuntos a el Poder Judicial de la Federación y a los Contenciosos Administrativos.²²

Al respecto, Gabino Fraga aborda el tema de la justicia administrativa como una relación jerárquica de tribunales independiente del Poder Judicial. Considera que la justicia administrativa procede de dos reglas de separación: la primera que impide a tribunales judiciales intervenir en la esfera de administración y la segunda que separa la esfera de la administración activa de la administración contenciosa. Estas dos reglas son las que definen la imparcialidad y el éxito de los tribunales administrativos, ya que impiden que la administración sea la creadora y juzgadora de sus propios actos.

Otro concepto es el que nos propone el Licenciado Antonio Carrillo Flores, entendiendo a la Justicia Administrativa como “...la intervención jurisdiccional que tiene como materia o como antecedente una acción administrativa, pero que no se desarrolla por órganos directos de la Administración Pública activa sino por órganos que frente a la Administración han alcanzado la autonomía indispensable para ser considerados como jueces, como tribunales”.²³

Derivado de estas definiciones, podemos decir que la justicia administrativa nos permite aligerar la carga de trabajo que se presenta en el Poder Judicial, que de alguna manera interviene en la esfera administrativa pero que conserva su autonomía para dirimir las controversias que se le presenten.

²² J. Kaye, Dionisio y Kaye Trueba Christian. *Nuevo derecho procesal fiscal y administrativo*. México, Edit. Themis, 2003. Pp. 75.

²³ Carrillo Flores Antonio. *La Defensa Jurídica de los Particulares frente a la Administración Pública. Tomo I Tribunal fiscal De la Federación*. Colección de Obras Clásicas. México, Tribunal Fiscal de la Federación, 2000, Pág. 131.

1.4.1 Concepto.

Una vez que tenemos una idea clara de lo que es la justicia administrativa, corresponde su turno a los tribunales administrativos mismos que se definen como *"...el medio de control jurisdiccional de los actos de la Administración Pública, representado por la instancia mediante la cual los administrados pueden lograr la defensa de sus derechos e intereses, cuando se ven afectados por actos administrativos ilegales".*²⁴

Este concepto ve a los tribunales administrativos como una manera de controlar las actuaciones del Poder Ejecutivo, para evitar y defenderse de vulneraciones de los derechos de los particulares preservando con ello la legalidad de los actos administrativos.

Manuel Lucero Espinosa, se refiere al tema como *"...los medios de protección administrativos y jurisdiccionales para lograr la extinción de los actos administrativos contrarios a derecho, así como el resarcimiento de los daños o perjuicios que cusa el Estado con motivo del ejercicio de sus funciones."*

De estos conceptos se desprenden las siguientes características:

- a) Los Tribunales administrativos son órganos jurisdiccionales no obstante que no pertenecen al Poder Judicial, ya que son formalmente administrativos y materialmente realizan funciones jurisdiccionales.
- b) Debido a tal pertenencia al Poder Ejecutivo, los tribunales administrativos no forman parte de la actuación activa del mismo, sino que mantienen cierta independencia que garantiza su imparcialidad.

²⁴ Lucero Espinosa, Manuel. *Teoría y práctica del Contencioso Administrativo Federal*. México, Porrúa. 2002. Pp. 17.

- c) Logran mantener un control de la actividad administrativa, toda vez que el acto impugnado emana de la misma y como consecuencia
- d) Preservan la legalidad y la defensa de los particulares respecto de la administración pública.

De acuerdo a lo anterior podemos concretizar diciendo que los tribunales administrativos son especializados toda vez que conocen de una determinada materia, su esfera de competencia va encaminada a conocer todas aquellas cuestiones del ámbito administrativo. Algunos ejemplos son el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, el Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal y los Tribunales de lo contencioso locales.

1.4.2 Naturaleza jurídica.

La finalidad de los tribunales administrativos, es la de resolver las controversias surgidas entre la administración pública y los administrados, lo que le da la naturaleza de contencioso administrativo.

Se trata de órganos jurisdiccionales especializados ubicados dentro del Poder Ejecutivo, con autonomía plena para emitir sus fallos y cuyo principal objetivo es el de controlar jurisdiccionalmente los actos emitidos por la Administración Pública.

Contencioso significa pugna de intereses, una contienda o litigio. *Administrativo* se refiere a una jurisdicción especial encargada de resolver esos litigios entre los gobernados y la administración Pública, sobre los actos emitidos exclusivamente por esta a través de sus órganos emitidos en el desempeño de su gestión administrativa.

Tienen un carácter de autónomos que les da la facultad para emitir sus fallos de manera imparcial, así como para realizar funciones contencioso-administrativas.

Como ya se mencionó en los párrafos anteriores, aunque desarrollan una función jurisdiccional no pertenecen al Poder Judicial y aunque se encuentran situados dentro del Poder Ejecutivo, no tiene ninguna sujeción a las autoridades que integran ese Poder y actúan por delegación de facultades que la ley les confiere.

Otra de las características es que los tribunales administrativos deben estar creados por una ley, es decir, debe preexistir una norma general, abstracta e imperativa, que conlleve al cumplimiento obligatorio, que contemple la propia existencia del tribunal de que se trate y que a dicho tribunal se le otorguen las facultades suficientes para dirimir los conflictos subsistentes entre las partes; que la ley de donde emana, le permita o confiera la facultad de dictar sus fallos con plena autonomía, con el fin de garantizar su imparcialidad e independencia; y se concluye que su función principal será la de dirimir los conflictos existentes entre los administrados y la administración pública.

Su fundamento constitucional se encuentra dentro de la fracción XXIX-H del artículo 73 de nuestra Constitución Política que prevé:

Art. 73.- El Congreso tiene facultad:

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

Algunos doctrinarios como Gabino Fraga, estudian el contencioso administrativo desde dos puntos de vista:

- ☞ **Formal.** Se refiere a los órganos facultados para conocer la controversia motivada por la actuación administrativa, cuando esos órganos son tribunales especiales.

- ↪ **Material.** Existencia de una controversia entre un particular afectado en sus derechos y la administración pública, con motivo de un acto emitido por ésta.

Debido a que lo contencioso administrativo va encaminado a la resolución de controversias, debemos excluir de esta categoría a los recursos administrativos cuyo trámite se lleve ante la propia autoridad emisora del acto, no obstante que estos también son medios de impugnación, en estricto sentido no se dirime una controversia, sino que se somete a la revisión de la propia autoridad el acto para que lo confirme, modifique o en su caso revoque, por lo tanto estos recursos no pueden ser considerados como instancias jurisdiccionales, ya que la autoridad administrativa no puede actuar como juez y parte.

La importancia de la existencia de los tribunales administrativos, reside en el control y protección del principio de legalidad contenido en el artículo 16 de nuestra Carta Magna, pues como ya se ha mencionado, a pesar de que la autoridad debe apearse a este principio, pueden ocurrir violaciones derivadas de algunas circunstancias que son susceptibles de comprobación.

1.4.3 Objeto

Los tribunales administrativos son órganos cuyo objeto principal es el de controlar la legalidad en materias propias de su competencia, sin embargo su jurisdicción no es plena, es decir, sus resoluciones no las pueden hacer cumplir coercitivamente, así tenemos que en los casos en los que los particulares se vean favorecidos con la resolución que para tal caso dicten el mencionado tribunal, y la autoridad administrativa demandada no cumpla o lo haga parcialmente, el gobernado debe acudir a la queja por una sola vez, lo cual implica solo una multa económica para la autoridad demandada, así que el actor debe acudir al juicio de plena jurisdicción para obtener el cumplimiento de la sentencia emitida por el Tribunal administrativo.

El objeto de los tribunales administrativos en México y su importancia radica en otorgar seguridad jurídica a los gobernados respecto de actos de autoridad de la Administración Pública Federal ligando casi en su totalidad los procedimientos administrativos con el juicio contencioso administrativo como medio de defensa oponible a las resoluciones dictadas en los mismos.

1.4.4 Alcances y efectos de sus resoluciones.

Como ya se ha expresado, el problema fundamental de los tribunales administrativos fue en un principio su lugar en la división de poderes, al encontrarse inmerso dentro del Poder Ejecutivo. Una vez superada la controversia, podemos centrarnos al estudio de los diferentes sistemas que clasifican los tribunales administrativos. Existen distintas formas y órganos jurisdiccionales encargados de realizar la defensa de los particulares frente a la Administración.

El tribunal contencioso administrativo en México tiene ascendencia del sistema *contencioso administrativo francés* que se caracteriza por la creación de tribunales administrativos enclavados dentro del Poder Ejecutivo, que son los que van a dirimir las controversias entre los particulares y la administración. Este tipo de sistema va encaminado a lo que se conoce como "justicia retenida" que es la "decisión de los casos contenciosos hecha por los órganos directos desde la Administración activa"²⁵

Por su parte, el sistema angloamericano atribuye a los órganos judiciales la facultad de conocer y resolver las controversias entre particulares y la autoridad administrativa, con el que deja el control de la legalidad en el Poder Judicial, ya

²⁵ Carrillo Flores. *Op. Cit.* Pag. 135

que considera que la función jurisdiccional debe ser realizada precisamente por este poder, porque de lo contrario habría duplicidad de funciones²⁶.

En un principio, el Tribunal Fiscal de la Federación era considerado como un Tribunal de *Mera Anulación*, como lo considera Nava Negrete, “que dicta sólo sentencias declarativas de nulidad de acto o resolución impugnados”

Continúa diciendo en su obra “*Derecho Procesal Administrativo* que: ...”*cuando se habla del contencioso de anulación, hácese (SIC) referencia al conjunto de contiendas administrativas en que el juez simplemente anula a iniciativa del recurso por exceso de poder (para nosotros el de simple anulación) cuyo propósito es el de demandar la nulidad del acto que impugna y no, seguidamente el de pedir la condena del productor de ese acto, finalidad que si existe en el recurso de plena jurisdicción*”²⁷.

Estamos de acuerdo con ello ya que como se ha observado en la práctica, no obstante que los tribunales contenciosos administrativos, en concreto el Tribunal Federal de Justicia Administrativa, tiene la fuerza para anular un acto administrativo, carece de la fuerza suficiente para hacer cumplir esa sentencia.

A este respecto existen los tribunales de mera anulación y de plena jurisdicción, cada uno con diferente alcance, uno más limitado que el otro.

1.4.4.1 Mera anulación.

Sus alcances son limitados, sus sentencias sólo tienen el carácter de anular el acto que se impugna.²⁸ Los tribunales administrativos de mera anulación solo persigue el reestablecimiento de la legalidad violada, cuando la actuación de la

²⁶ Lucero Espinosa. *Op. Cit.* Pag. 19.

²⁷ <http://www.juridicas.unam.mx/publica/librev/rev/facdermx/cont/247/art/art14.pdf>

²⁸ *Idem.*

Administración Pública ha sido excesiva. Esta actuación puede presentar una o varias de las siguientes características:

1. Emisión del acto por funcionario incompetente.
2. Inobservancia o falta de aplicación de las normas y lineamientos contenidos en las leyes sustantivas o adjetivas.
3. Exceso o desvío de poder.

Debido a estas características, a diferencia de los tribunales de plena jurisdicción, lo que se impugna aquí son resoluciones cuyo contenido es contrario a alguna disposición legal de carácter fiscal o administrativo.

Otra de los elementos que caracterizan este tipo de tribunales es la falta de medios para hacer cumplir sus sentencias. Como son tribunales denominados de mera anulación o legalidad, sus sentencias son simplemente declarativas, es decir, sólo deben limitarse a señalar si se ha violado o no la ley con la resolución combatida, lo cual significa que las sentencias que emita dicho tribunal, solo pueden declarar la legalidad o ilegalidad del acto recurrido.

No obstante lo anterior, en el caso del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, sus fallos son revisables por el Poder Judicial de la Federación, convirtiéndolo en un tribunal de justicia delegada, debido a que sus sentencias son recurribles mediante la revisión de Tribunales Colegiados de Circuito y de Juzgados de Distrito en algunos casos.

Para Cortina Gutiérrez, puede pasar que ante algunos tribunales administrativos nos encontremos con un juicio de anulación para algunos casos, pero que en otros, se puede ver como un juicio de plena jurisdicción.

Lo anterior es así, toda vez que como señala dicho autor "de las causales de nulidad previstas en el artículo 51 de la Ley Federal del Procedimiento

Contencioso Administrativo antes 239 del Código Fiscal de la Federación, la sentencia definitiva podrá declarar la nulidad de la resolución impugnada para determinados efectos, debiendo precisar con claridad la forma y términos en que la autoridad debe cumplirla, salvo cuando se trate de facultades discrecionales, donde se encuentra el propio contencioso administrativo de plena jurisdicción”.

1.4.4.2 Plena jurisdicción.

Cabe hacer hincapié que los Tribunales Administrativos en nuestro sistema jurídico, tal como lo es el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, tienen plena autonomía para emitir sus fallos. Sin embargo, en cuanto a los efectos que producen y de acuerdo a la Ley Federal del Procedimiento Contencioso Administrativo, en la mayoría de los casos sus efectos son de anulación para efectos. Esto quiere decir que la Sala del Tribunal de que se trate encontró algún elemento que no hace completamente válido el acto que se combate, por lo que ordena reponer el procedimiento para que la autoridad emita otro subsanando la irregularidad. Esto puede hacer un círculo vicioso que se puede llegar a prolongar en el tiempo dejando indefenso a la persona que está impugnando el acto. Un ejemplo de ello puede ser el siguiente: cuando se impugna una multa que emite la Comisión Nacional de Seguros y Fianzas ante el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, este Tribunal puede declarar la nulidad de la resolución impugnada para los efectos encomendados en el artículo 52 fracción II que más adelante analizaremos, y la autoridad puede cometer una y otra vez la misma deficiencia dejando al gobernado en estado de indefensión, ya que no hay una respuesta definitiva que le dé una seguridad jurídica en cuanto al acto que impugna.

Por lo que respecta a los tribunales de plena jurisdicción, son aquellos Tribunales que dictan con plena autonomía sus fallos contra actos de carácter administrativo o fiscal.

El efecto de sus sentencias es interpartes. La sentencia sólo produce efectos contra las autoridades señaladas como responsables.

La plena jurisdicción también se caracteriza por precisar de manera clara los alcances y efectos de las sentencias que emite, de igual manera tienen la fuerza para poder hacer cumplir las sentencias que emite. Un tribunal de plena jurisdicción puede "anular con sus sentencias un acto o resolución, y además condena a la autoridad administrativa a que realice o no cierta conducta o actos e inclusive sustituir al acto de la autoridad"²⁹.

Respecto a los efectos de la sentencia del Tribunal, se contienen dentro del artículo 52 de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo, que a la letra dice:

Artículo 52. La sentencia definitiva podrá:

I. Reconocer la validez de la resolución impugnada.

II. Declarar la nulidad de la resolución impugnada.

III. Declarar la nulidad de la resolución impugnada para determinados efectos, debiendo precisar con claridad la forma y términos en que la autoridad debe cumplirla, debiendo reponer el procedimiento, en su caso, desde el momento en que se cometió la violación.

IV. Siempre que se esté en alguno de los supuestos previstos en las fracciones II y III, del artículo 51 de esta Ley, el Tribunal declarará la nulidad para el efecto de que se reponga el procedimiento o se emita nueva resolución; en los demás casos, cuando corresponda a la pretensión deducida, también podrá indicar los términos conforme a los cuales deberá dictar su resolución la autoridad administrativa.

En los casos en que la sentencia implique una modificación a la cuantía de la resolución administrativa impugnada, la Sala Regional competente deberá precisar, el monto, el alcance y los términos de la misma para su cumplimiento.

Tratándose de sanciones, cuando dicho Tribunal aprecie que la sanción es excesiva porque no se motivó adecuadamente o no se dieron los hechos agravantes de la sanción, deberá reducir el importe de la sanción apreciando libremente las circunstancias que dieron lugar a la misma.

²⁹ Idem Pág. 258.

V. Declarar la nulidad de la resolución impugnada y además:

a) Reconocer al actor la existencia de un derecho subjetivo y condenar al cumplimiento de la obligación correlativa.

b) Otorgar o restituir al actor en el goce de los derechos afectados.

c) Declarar la nulidad del acto o resolución administrativa, caso en que cesarán los efectos de los actos de ejecución que afectan al demandante, inclusive el primer acto de aplicación que hubiese impugnado. La declaración de nulidad no tendrá otros efectos para el demandante, salvo lo previsto por las leyes de la materia de que se trate.

d) Reconocer la existencia de un derecho subjetivo y condenar al ente público federal al pago de una indemnización por los daños y perjuicios causados por sus servidores públicos.

Como se puede observar en la transcripción del citado artículo, mucha es la diferencia de los efectos que pueden traer las sentencias del Tribunal actualmente comparados con el anterior artículo 239 del Código Fiscal de la Federación en el que se podía reconocer la validez de la resolución impugnada, declarar la nulidad de la resolución impugnada ya fuese lisa y llana o para determinados efectos que debían ser precisados de manera clara y en la forma y términos en que la autoridad debía cumplirlo o en su caso declarar la existencia de un derecho subjetivo y condenar el cumplimiento de una obligación..

El tribunal que dicta la sentencia tiene la facultad de cuidar que la misma sea cumplimentada, a veces de forma coercitiva. Es decir, puede derivarse una ejecución forzosa.

En el caso del Tribunal Federal de Justicia Administrativa, no posee fuerza coercitiva para hacer valer las sentencias que emite, por lo tanto se considera que es un Tribunal de Plena Jurisdicción pero sin fuerza constitutiva en sus fallos.

Al respecto, consideramos que Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa se pueda convertir en un tribunal más eficiente en cuanto a la seguridad jurídica que brindan sus fallos, y convertirse en un tribunal de justicia retenida con el

objeto de tener mas fuerza y con ello también evitaríamos la carga de trabajo que tiene el Poder Judicial cuando se convierte en revisor de sus sentencias.

1.4.5 El Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa.

El Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa es un tribunal especializado dotado de plena autonomía.

1.4.5.1 Antecedentes.

Los datos históricos de los tribunales administrativos en México se remontan a la época de la Colonia. Esta época se caracteriza por la utilización de los procedimientos judicialistas para resolver todo tipo de controversias. La rama más importante del Poder Judicial Colonial se constituyó por las Audiencias Reales quienes conocían en grado de apelación los asuntos contenciosos resueltos en primera instancia por los alcaldes ordinarios y Corregidores entre otras las de corte administrativo. Estas resoluciones podían ser impugnadas por el Virrey o en su caso por los gobernadores ante el Real Consejo de Indias.

Con la entrada en vigor de la Constitución de 1824, se creó un Consejo de gobierno. El artículo 116, fracción IX dispuso que sus atribuciones se extendía a “dar su dictamen en las consultas que le haga el Presidente a virtud de la facultad XXI del artículo del artículo 118 y en los demás negocios que le consulte.”

En la Constitución Centralista de 1836, se establecieron tribunales hacendarios como órganos del Poder Judicial y los negocios no fiscales se tramitaron ante los restantes órganos del referido Poder. Dicha Constitución agravó las diferencias entre los Federalistas y Centralistas, monárquicos y liberales e influyó en la separación de Texas y posteriormente en la guerra de 1847 con los Estados

Unidos en la que se perdieron los territorios de lo que ahora son los estados de California, Nuevo México, Arizona y Nevada.

En 1853 Teodosio Lares, Ministro de Hacienda del General Antonio López de Santa Anna, fue considerado el autor del primer intento de crear en México el Consejo de Estado de acuerdo a los principios del tema francés; separación del poder judicial, autonomía dentro de la rama ejecutiva y presunción de validez de los actos administrativos.

Con la Constitución de 1857 predominó el sistema inglés, ya que al Poder Judicial se le otorgó la competencia de resolver las controversias que se suscitan con motivo de la impugnación de actos de la administración pública.

El 16 de abril de 1924, a través de un Decreto del Ejecutivo Federal, se creó un procedimiento para la calificación y castigo de las infracciones fiscales y un recurso administrativo en contra de dicha calificación.

Este fue el antecedente de la Ley de Justicia Fiscal del primero de enero de 1937, y con ella inician las actividades del entonces Tribunal Fiscal de la Federación. Conforme a lo dispuesto por esta Ley, el Tribunal estaba integrado por 15 magistrados que podían actuar en Pleno o a través de cinco Salas; las cuales estaban formadas por tres magistrados cada una.

La competencia que les asignó el Legislador era en materia estrictamente fiscal, conociendo de las controversias que se suscitaban de actos o resoluciones emitidas por autoridades fiscales.

Un año después de haber entrado en vigor la Ley de Justicia Fiscal, fue derogada por el Código Fiscal de la Federación de 1938, conservando igual competencia para el Tribunal, misma que a través de leyes especiales se fue ampliando. Así en

el año de 1942 la Ley de Depuración de Créditos otorga competencia para conocer de esta materia a cargo del Gobierno Federal.

De igual manera, la competencia del Tribunal también se amplía al conocer sobre la legalidad de los requerimientos de pago realizados por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público; exigir fianzas otorgadas a favor del Gobierno Federal; conocer las controversias que surgían por las resoluciones emitidas por el Instituto Mexicano del Seguro Social; sobre las resoluciones fiscales emitidas por el Departamento del Distrito Federal; respecto a las aportaciones que los patrones están obligados a efectuar para el establecimiento de las Escuelas Artículo 123; de controversias en materia de pensiones militares; de las controversias que surjan por las aportaciones que deben hacer los patrones conforme a la Ley del Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores; respecto a la interpretación de contratos de obra pública; sobre resoluciones que fincan responsabilidades en contra de funcionarios o empleados de la Federación o del Departamento del Distrito Federal; en materia de multas por infracciones a las leyes federales o del Distrito Federal; y, en materia de pensiones civiles con cargo al Erario Federal o al Instituto de Seguridad y Servicios Sociales para los Trabajadores del Estado.

Para el año de 1946, se crean dos Salas más, que aumenta el número de magistrados a veintiuno.

En el año de 1967 se expide una nueva Ley Orgánica del Tribunal Fiscal de la Federación, en la que se previeron los aspectos orgánicos del propio Tribunal, incrementándose a veintidós magistrados, integrando las siete Salas que ya existían, más el Presidente que no integraría Sala, asimismo se establecían las normas relativas a la competencia que tenían asignada, conservando el Código las correspondientes al procedimiento. Se introduce el concepto de Organismos Fiscales Autónomos y se otorga al Tribunal facultades para conocer de los juicios de lesividad.

A esta Ley la sustituye una nueva que se expide con el mismo nombre en el año de 1978 y en la que se prevé la Regionalización del Tribunal, creándose las Salas Regionales y la Sala Superior, precisándose la competencia de ambas la diferencia era fundamentalmente respecto a la cuantía del asunto; asimismo se prevé el recurso de revisión, con el que se otorga a la Sala Superior facultades para revisar las sentencias dictadas por las Salas Regionales.

Es en 1983 cuando se expide un nuevo Código Fiscal, conservando básicamente las normas procesales en los mismos términos. Posteriormente se incluyen en este ordenamiento las disposiciones relativas a la queja, para lograr el adecuado cumplimiento de las sentencias.

Posteriormente en el año de 1988, se modifica el Código Fiscal y la Ley Orgánica del Tribunal, con el objeto de promover la simplificación administrativa, y se suprime la competencia que hasta ese entonces otorgaba la Ley para que la Sala Superior revisara las resoluciones de las Salas Regionales a través del recurso de revisión.

En los años siguientes aparecen diversas leyes que otorgan competencia al Tribunal. En materia de comercio exterior, para conocer en juicio de las resoluciones recaídas respecto al recurso de revocación previsto en la Ley de la materia, así como de las resoluciones recaídas al recurso de revisión que contempla la Ley Federal de Procedimiento Administrativo.

Para 1996 entra en vigor la Ley Orgánica del Tribunal Fiscal de la Federación, conservando su nombre y la competencia, pero modificando la integración de la Sala Superior de nueve magistrados a once, así como su forma de operación a través de Pleno o Secciones. Estas últimas conforme a la Ley son dos y se integran cada una con cinco magistrados.

Es a finales del año 2000 cuando el Congreso de la Unión aprueba las reformas en materias trascendentales para el Tribunal, como son: en primer lugar el cambio de nombre de la Ley Orgánica y del nombre de la Institución, por el de Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, reflejando con ello la competencia que a través de los casi 65 años de existencia se le ha ido asignado, así como la que adicionalmente el propio Decreto de reformas le otorga señalando competencia para conocer de los juicios que se promuevan contra las resoluciones dictadas por las autoridades 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 le proporcionan facultades al Pleno para determinar las regiones y el número y sede de las Salas, así como la forma de integrar jurisprudencia al resolver contradicciones de las resoluciones de las Secciones o de las Salas Regionales.

Las reformas a la Ley Orgánica del Tribunal Fiscal de la Federación y al Código Fiscal de la Federación, en el (Diario Oficial de la Federación del 31 de diciembre de 2000).

Conforme al primer ordenamiento citado, se reformó la denominación de Tribunal Fiscal de la Federación por la de Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, y además se volvió a reformar la fracción XIII del artículo 11 de esa ley, con el fin de establecer la competencia, no sólo para resolver los juicios en contra de resoluciones que concluyan el recurso de revisión de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo, sino también para conocer de las controversias respecto de los actos dictados por las autoridades administrativas, que pongan fin a un procedimiento administrativo, a una instancia o resuelvan un expediente, en los términos de la referida ley procedimental; asimismo se incorpora la competencia para conocer demandas contra resoluciones negativas fictas configuradas en las materia que son de la competencia de dicho tribunal.

Además se facultó a la Sala Superior para determinar la jurisdicción territorial de la salas regionales, así como su número y sede; y, por último, se modificó la competencia territorial de las salas regionales, en cuanto que ahora serán competentes para conocer del juicio, aquellas en donde se encuentre la sede de la autoridad demandada.

En cuanto a las reformas del Código Fiscal de la Federación, entre otras tenemos las siguientes:

- a) Se cambia el nombre de "Procedimiento Contencioso Administrativo" por el de "Juicio Contencioso Administrativo";
- b) Que el actor debe señalar domicilio para oír y recibir notificaciones en la jurisdicción de la sala regional, y de no hacerlo las notificaciones se le harán por lista;
- c) Se establece como facultad de las salas, y a petición de parte, el otorgamiento de la suspensión de la ejecución del acto impugnado;
- d) Se establece la posibilidad de señalar domicilio electrónico para recibir notificaciones;
- e) Se establece que en la sentencia se podrá declarar la existencia de un derecho subjetivo, cuando previamente se pruebe su existencia, y condenar al cumplimiento de una obligación, además anular la resolución impugnada;
- f) Se le otorga al pleno de la Sala Superior la facultad para establecer jurisprudencia por contradicción de tesis.

El proyecto de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo tiene su base en el actual procedimiento previsto en el título VI del Código Fiscal de la Federación, al cual se le hicieron las adecuaciones que se estimaron pertinentes para establecer un nuevo procedimiento³⁰.

El Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa se integra de la siguiente manera:

³⁰ www.tff.gob.mx

☞ *El Pleno de Sala Superior.* Está integrada por once magistrados, de entre los cuales se elige al Presidente, en la que actúa en Pleno y en dos Secciones. El Pleno se integra con los magistrados de la Sala Superior y con el Presidente, bastando la presencia de 7 de sus miembros para que puedan sesionar. Las resoluciones emitidas por el Pleno se toman por mayoría de votos de sus integrantes presentes, estos no pueden abstenerse de votar sino cuando tengan impedimento legal.

☞ *Las Secciones del Pleno.* El Pleno se divide en dos secciones. Se integran con cinco magistrados cada una, de entre los cuales elegirán a sus Presidentes. Basta la presencia de cuatro de sus integrantes para que la Sección pueda sesionar.

Las resoluciones de las Secciones de la Sala Superior se toman por mayoría de votos de sus integrantes presentes, quienes no pueden abstenerse de votar salvo que tengan impedimento legal. En caso de empate, el asunto se difiere para la siguiente sesión. Cuando un proyecto no se apruebe por dos veces, cambia de Sección.

☞ *El Presidente del Tribunal.* Este es designado en la primera sesión anual del Pleno de la Sala Superior, por un periodo de dos años y no puede ser reelecto en forma inmediata. Se auxilia por la Oficialía Mayor, la Secretaría General de Acuerdos, la Contraloría Interna y las demás unidades administrativas que establezca el reglamento interior.

☞ *La Secretaría General de Acuerdos.* Es el órgano encargado de acordar con el Presidente del Tribunal lo relativo a las sesiones del Pleno y con el Presidente de la Sección lo relativo a las sesiones de la misma, engrosar las resoluciones de Pleno o de Sección del Tribunal, tramitar y firmar la correspondencia administrativa del Tribunal que no corresponda al Presidente o a las Secciones de la Sala Superior o a las Salas Regionales.

- *Las Salas Regionales Metropolitanas y Foráneas.* Se integran por tres magistrados cada una. Para efectuar sesiones es necesaria la presencia de los tres magistrados y para resolver bastará la mayoría de votos.

Las Salas Regionales conocen de los juicios que se señalan en el artículo 11 de la Ley Orgánica del Tribunal con excepción de los que corresponda resolver al Pleno o a las Secciones de la Sala Superior, en cuyo caso se encargan únicamente de la instrucción.

Las Salas Regionales conocen de los juicios por razón del territorio respecto del lugar donde se encuentra la sede de la autoridad demandada; si son varias las autoridades demandadas, donde se encuentre la que dictó la resolución impugnada y cuando el demandado sea un particular, se atenderá a su domicilio.

El territorio nacional se divide en XXI Regiones:

- Del Noroeste I, que comprende el Estado de Baja California
- Del Noroeste II, que comprende el Estado de Sonora
- Del Noroeste III, que comprende los Estados de Baja California Sur y Sinaloa.
- Del Norte Centro I, que comprende el Estado de Chihuahua.
- Del Norte Centro II, que comprende los Estados de Durango y Coahuila.
- Del Noreste, que comprende el Estado de Nuevo León y los municipios de Nuevo Laredo, Guerrero, Mier, Miguel Alemán, Ciudad Camargo, Díaz Ordaz y Reynosa del Estado de Tamaulipas.
- De Occidente, que comprende los Estados de Colima, Jalisco y Nayarit.

- Del Centro I, que comprende los Estados de Zacatecas y Aguascalientes.
- Del Centro II, que comprende los Estados de San Luis Potosí y Querétaro
- Del Centro III, que comprende el Estado de Guanajuato.
- Hidalgo México, que comprende los Estados de Hidalgo y de México.
- De Oriente, que comprende los Estados de Tlaxcala y Puebla.
- Del Golfo, que comprende el Estado de Veracruz.
- Del Pacífico, que comprende el Estado de Guerrero.
- Del Sureste, que comprende el Estado de Oaxaca.
- Peninsular, que comprende los Estados de Yucatán y Campeche.
- Metropolitana, que comprende el Distrito Federal y el Estado de Morelos.
- Del Golfo Norte, que comprende el Estado de Tamaulipas, con excepción de los municipios de Nuevo Laredo, Guerrero, Mier, Miguel Alemán, Ciudad Camargo, Díaz Ordaz y Reynosa, del propio Estado.
- De Chiapas-Tabasco, que comprende los Estados de Chiapas y Tabasco.
- Del Caribe, que comprende el Estado de Quintana Roo.
- Del Pacífico-Centro, que comprende el Estado de Michoacán.

☞ *De los Presidentes de las Salas Regionales Metropolitanas y Foráneas.* Los Presidentes de las Salas Regionales son designados en la primera sesión que en el año tenga la Sala respectiva, duran en su cargo un año y no pueden ser reelectos en forma inmediata.

☞ *De los Secretarios de Acuerdos de la Sala Superior.* Corresponde a los Secretarios de Acuerdos de la Sala Superior auxiliar al magistrado al que

estén adscritos, en la formulación de los proyectos de las resoluciones que les encomienden, así como autorizar con su firma las actuaciones del magistrado ponente. También tiene la facultad de efectuar las diligencias que les encomiende el magistrado al que estén adscritos cuando éstas deban practicarse fuera del local de la Sala.

↪ *De los Secretarios de Acuerdos de Salas Regionales.* Son los encargados de proyectar los autos y las resoluciones que les indique el magistrado instructor; autorizar con su firma las actuaciones del magistrado instructor y de la Sala Regional; efectuar las diligencias que les encomiende el magistrado instructor cuando éstas deban practicarse fuera del local de la Sala y dentro de su jurisdicción; proyectar las sentencias y engrosarlas en su caso, conforme a los razonamientos jurídicos de los magistrados y expedir certificados de las constancias que obren en los expedientes de la Sala a que estén adscritos.

1.4.6 Competencia.

La Competencia material del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa la tenemos reglada fundamentalmente en el artículo 73 fracción XXIX-H de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, que a la letra dice:

Artículo 73.-.....

I. a XXIX-G.....

XXIX-H. Para expedir leyes que instituyan tribunales de lo contencioso administrativo, dotados de plena autonomía para dictar sus fallos, y que tengan a su cargo dirimir las controversias que se susciten entre la administración pública federal y los particulares, así como imponer sanciones a los servidores públicos por responsabilidad administrativa que determine la ley, estableciendo las normas para su organización, su funcionamiento, los procedimientos y los recursos contra sus resoluciones.

Con la reforma publicada en el Diario Oficial de la Federación del 4 de diciembre de 2006, se amplió la competencia del Tribunal para imponer sanciones a los

servidores públicos que incurran en alguna de las responsabilidades administrativas que señalen las leyes.

Así mismo en el artículo 11 de la Ley Orgánica del propio Tribunal especifica los actos y resoluciones que podrán ser impugnados ante el y delimita los casos de su competencia:

El Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa conocerá de los juicios que se promuevan contra las resoluciones definitivas 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.
- VI. Cuando el interesado afirme, para fundar su demanda 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 Fiscal 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.
- VII. 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.

- VIII. Las que se dicten sobre interpretación y cumplimiento de contratos de obras públicas celebrados por las dependencias de la Administración Pública Federal Centralizada.
- IX. Las que constituyan créditos por responsabilidades contra servidores públicos de la Federación, del Distrito Federal o de los organismos descentralizados federales o del propio Distrito Federal, así como en contra de los particulares involucrados en dichas responsabilidades.
- X. Las que requieran el pago de garantías a favor de la Federación, el Distrito Federal, los Estados y los Municipios, así como sus organismos descentralizados.
- XI. Las que se dicten negando a los particulares la indemnización a que se contrae el artículo 77 Bis de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos. El particular podrá optar por esta vía o acudir ante la instancia judicial competente.
- XII. Las que traten las materias señaladas en el artículo 94 de la Ley de Comercio Exterior.
- XIII. Las que impongan sanciones administrativas a los servidores públicos en los términos de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos.
- XIV. 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.
- XV. Las que decidan los recursos administrativos en contra de las resoluciones que se indican en las demás fracciones de este artículo.
- XVI. Las señaladas en las demás leyes como competencia del Tribunal.
- XVII. 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.
- XVIII. 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.
- XIX. También conocerá de los juicios que se promuevan contra una resolución negativa ficta configurada, en las materias señaladas en este artículo, por el transcurso del plazo que señalen las disposiciones aplicables o, en su defecto, por la Ley Federal de Procedimiento Administrativo. Asimismo, conocerá de los juicios que se promuevan en contra de la negativa de la autoridad a expedir la constancia de haberse configurado la resolución

positiva ficta, cuando ésta se encuentre prevista por la ley que rija a dichas materias.

- XX. 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.

Con la entrada en vigor de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo, también son recurribles vía juicio de nulidad los actos administrativos, Decretos y Acuerdos de carácter general, diversos a los reglamentos³¹, cuando sean autoaplicativos o cuando el interesado los controvierta en unión con el primer acto de aplicación

También se señala como competencia de este Tribunal el denominado "juicio de lesividad". Dentro del artículo 13 tercer párrafo de la Nueva Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo, donde se determina que las autoridades podrían presentar demanda, dentro de los cinco años siguientes a la fecha en que sea emitida una resolución que sea favorable a un particular, en contra de ésta.

1.5 Actos de Tribunales Administrativos para efectos de procedencia del Amparo Indirecto.

Es preciso mencionar cuáles son los actos dictados por tribunales administrativos considerados para la procedencia del juicio de amparo indirecto. Se refiere a todas aquellas resoluciones que sin decidir el juicio en lo principal, lo dan por concluido impiden o paralizan definitivamente su trámite y que respecto de ellos no proceda ningún recurso ordinario por el que puedan ser modificadas o en su caso revocadas, o es su caso, las resoluciones que confirman un desechamiento de manera parcial la demanda de nulidad en materia fiscal que, dada su naturaleza,

³¹ Artículo 2° de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo.

no constituye una sentencia definitiva, ni pone fin al juicio de nulidad, toda vez que no se desechó en su totalidad la demanda de nulidad³².

Este criterio fue sustentado por el Primer Tribunal Colegiado de Circuito en Materia Administrativa que a la letra dice:

Localización:

Novena Época

Instancia: Tribunales Colegiados de Circuito

Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta

X, Julio de 1999

Página: 855

Tesis: III.1o.A.71 A

Tesis Aislada

Materia(s): Administrativa

DEMANDA DE NULIDAD FISCAL. CONTRA LA RESOLUCIÓN RECAÍDA AL RECURSO DE RECLAMACIÓN QUE CONFIRMA SU DESECHAMIENTO PARCIAL PROCEDE EL AMPARO INDIRECTO, POR LO QUE SI SE PROMOVIÓ AMPARO DIRECTO, EL TRIBUNAL COLEGIADO DEBE DECLINAR SU COMPETENCIA AL JUEZ DE DISTRITO.

Conforme a los numerales 44, 46 y 158 de la Ley de Amparo, 37, fracción I, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, en términos del artículo 107, fracciones V y VI, constitucional, los Tribunales Colegiados de Circuito conocerán del juicio de amparo contra sentencias definitivas, laudos y resoluciones que pongan fin al juicio, dictados por tribunales judiciales, administrativos o del trabajo; entendiéndose para los efectos de la procedencia de esa vía, como resoluciones que ponen fin al juicio, aquellas que sin decidirlo en lo principal, lo dan por concluido, impiden o paralizan definitivamente su trámite, respecto de las cuales no proceda ningún recurso ordinario por el que puedan ser modificadas o revocadas. Luego, la vía de amparo directo, en la que se reclama la resolución que confirma el desechamiento parcial de la demanda de nulidad en materia fiscal que, dada su naturaleza, no constituye una sentencia definitiva, ni pone fin al juicio de nulidad, precisamente porque no desechó en su totalidad la demanda, es claro que no es la idónea para reclamar esa resolución, sino la del amparo indirecto, en términos del artículo 52, fracción V, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, por lo que procede declinar el conocimiento del asunto al Juez de Distrito competente.

³² Sánchez Pichardo, Alberto C. *Los medios de impugnación en materia administrativa. Recursos administrativos, juicio de nulidad y amparo en materia fiscal y administrativa*. 3ª. Ed., Porrúa, México, 2001, pp. 733.

PRIMER TRIBUNAL COLEGIADO EN MATERIA ADMINISTRATIVA
DEL TERCER CIRCUITO.

Amparo directo 135/99. Costuras del Hogar, S.A. de C.V. 11 de mayo de 1999. Unanimidad de votos. Ponente: Rogelio Camarena Cortés. Secretario: José Luis Castañeda Guajardo.

Como ejemplo, podemos ver que en contra de una resolución dictada en un recurso de reclamación con fundamento donde se confirma el desechamiento parcial de la demanda de nulidad, es procedente el juicio de amparo indirecto, toda vez que como no fue desechada en su totalidad, no se configura la causal de procedencia del amparo directo, pues como ya se ha mencionado, no se trata de una resolución definitiva que ponga fin al juicio de nulidad.

La característica principal de los actos de tribunales administrativos es que sean de imposible reparación, para que sea procedente el juicio de amparo indirecto consta en que no se trate de actos que pongan fin al juicio en definitiva que dejen en estado de indefensión al quejoso, tal y como lo abordaremos más detalladamente en el capítulo correspondiente.

CAPÍTULO II. PROCEDENCIA DEL JUICIO DE AMPARO INDIRECTO CONTRA ACTOS DE TRIBUNALES ADMINISTRATIVOS.

El juicio de amparo es el medio protector de las garantías individuales que otorga nuestra Constitución Política y que permite a los que se consideren agraviados directamente en su esfera jurídica, defenderse de la aplicación de una ley o de un acto de autoridad que sea contraria a los conceptos y lineamientos constitucionales.

El maestro Ignacio Burgoa lo define como “...*un juicio o un proceso que se inicia por la acción que ejercita cualquier gobernado ante los órganos jurisdiccionales federales contra todo acto de autoridad (lato sensu) que le causan un agravio en su esfera jurídica y que considera contrario a la Constitución, teniendo por objeto invalidar dicho acto o despojarlo de su eficacia por su inconstitucionalidad o ilegalidad en el caso concreto que lo origine*”.³⁰

De Pina y Castillo Larrañaga consideran que “*el juicio de amparo debería ser definido como una institución procesal que tiene por objeto la protección encomendada a los órganos de la jurisdicción federal del sistema de legalidad establecido por la Constitución y por las leyes secundarias contra los actos de autoridad que en cualquier forma vulneren*”.³¹

Raúl Chávez Castillo nos dice: que “*es un juicio constitucional autónomo, que se inicia por la acción que ejercita cualquier persona ante los tribunales de la Federación contra toda la ley o acto de autoridad (acto reclamado), en las hipótesis previstas en el artículo 103 constitucional y que se considere violatorio de las garantías individuales, su objeto es la declaración de inconstitucionalidad de*

³⁰ Burgoa Orihuela, Ignacio. *Op. Cit.* Pag. 121.

³¹ Padilla Arellano, José. *El Amparo Mexicano un estudio exegético y comparativo*. México, Editorial Esfinge, 2004. Pág. 28.

dicho acto o ley invalidándose o nulificándose en relación con el agraviado y restituyéndolo en el pleno goce de sus garantías individuales".³²

Fix Zamudio por su parte, lo define como "...un procedimiento al que califica de proceso constitucional, que representa un sistema de constante aplicación y de resultados efectivos, toda vez que constituye un método de equilibrio tanto entre gobernantes y gobernados como entre los mismos órganos capitales del Estado, éstos últimos por la vía indirecta del agravio personal, que permite a los particulares tanto la protección de sus intereses como el ejercicio de una de las funciones más elevadas de la vida política del Estado, la defensa de la Constitución".³³

La doctrina estudia los supuestos de la procedencia del Juicio de Amparo dentro de los principios generales del Juicio de Garantías, mismos que abordaremos de manera general para no romper con esta dinámica.

El *Principio de Definitividad*, sustenta que la acción de amparo será procedente respecto de actos de autoridad, únicamente cuando no exista ningún recurso legal o medio de defensa por virtud del cual los actos reclamados puedan ser revocados o modificados.

El *Principio de prosecución judicial* nos dice que el Juicio de amparo se debe tramitar ante los órganos que correspondan al Poder Judicial Federal.

Por su parte, el *Principio de estricto derecho* es aquel que se refiere a que el juzgador solamente puede analizar y dirimir sobre aquello que se plasmó en los conceptos de violación que exprese el quejoso o en su caso las partes que intervienen en el

³² Espinoza Campos, Luis Antonio. *Manual del Juicio de Amparo en materia Fiscal*. México. Edit. Gasca Sicco, 2006. Pág. 61

³³ Idem, Pág. 29.

juicio de garantías, así mismo, deberá dictar la sentencia de acuerdo a lo analizado.

Por último pero no menos importante, el *Principio de relatividad de las sentencias* se refiere a que la sentencia que se dicte, solamente podrá afectar o beneficiar a las partes que intervinieron en el juicio.

2.1. Fundamento constitucional de la procedencia y tramitación de amparo.

Para que el juicio de amparo sea procedente, se debe dar cumplimiento a los requisitos establecidos en la Constitución y en la ley que lo regula (Ley de Amparo), así mismo, se debe atender a las características y calidad del acto reclamado, así como el momento en que se reclama.

El juzgador debe atender tanto las cuestiones de forma como las de fondo, para que se pueda seguir con el juicio.

El juicio de amparo en la actualidad es la última instancia por la cual el agraviado puede defender su esfera jurídica de cualquier acto de autoridad o procedimiento judicial. Su función es la de tutelar el orden jurídico contra violaciones que se traduzcan en una afectación personal y directa de los derechos de los gobernados.

La Suprema Corte de Justicia de la Nación a través de sus publicaciones ha definido el juicio de amparo como *“El medio protector por excelencia de las Garantías Individuales establecidas en la Constitución Federal. Tiene por objeto resolver conflictos que se susciten por leyes o actos de la autoridad que violen garantías individuales; por leyes o actos de la autoridad federal que dañen la soberanía de los Estados o del*

Distrito Federal; o por leyes o actos de éstos últimos que invadan la esfera de competencia federal"³⁴.

Para poder abordar en estudio la procedencia del juicio de amparo, es necesario saber qué se entiende por ello, esto con el apoyo de doctrinistas como Estrada Rodríguez que nos dice al respecto: *"La procedencia del juicio de garantías está condicionada a la satisfacción de los requisitos que la ley exige para que el gobernado pueda válidamente promoverlo, y es independiente de la garantía que el promovente invoque, y el derecho sustancial que trate de promover"*³⁵.

La procedencia del juicio de amparo depende de la oportunidad en el cumplimiento de los requisitos (aspectos formales de la demanda) así como de los aspectos que se consideran violatorios de las garantías individuales (aspectos de fondo) por lo que consideramos que ambos son complementarios y que tienen el mismo nivel de importancia al momento de comenzar el juicio.

Por ende, el juicio de amparo se encuentra debidamente reglamentado a efecto de que existan límites que eviten un abuso en su tramitación o, que en su caso, el quejoso pretenda dilatar el procedimiento que pretenda combatir mediante esta vía.

Su antecedente directo se encuentra en el texto de la Constitución de 1857, que contuvo la procedencia del juicio de garantías dentro de sus artículos 101 y 102, que se recogió en la de 1917 dentro del 103.

³⁴ Suprema Corte de Justicia de la Nación. El Sistema Jurídico Mexicano. Cuarta Edición, México. Publicado en la página de internet: <http://www.scjn.gob.mx/SiteCollectionDocuments/PortalSCJN/RecJur/BibliotecaDigitalSCJN/PublicacionesSupremaCorte/Sistema-Juridico-Mexicano.pdf>

³⁵ Estrada Rodríguez, José Guadalupe. Los supuestos de procedencia del juicio de amparo. Ir a <http://www.bibliojuridica.org/libros/libro.htm?l=974>

La procedencia del juicio de amparo se encuentra ligada a que se cumplan con los requisitos establecidos en la Constitución y en las leyes que lo regulan, así mismo, se debe atender tanto las características como la calidad del acto reclamado y al momento en que se reclama.

Estas vertientes son estudiadas cuidadosamente por los jueces federales, quienes tienen la tarea de cerciorarse que cada caso que resuelven sea con total apego a derecho. Para ello se apoyan en los criterios jurisprudenciales sostenidos por la Suprema Corte de Justicia de la Nación, que en la práctica resulta una herramienta muy valiosa que funciona en caso de que el juzgador tenga alguna duda acerca de la procedencia de cada demanda o en su caso, como apoyo de su criterio para resolverla.

Abordando de lleno el tema en estudio, el fundamento constitucional de la procedencia del juicio de amparo, se encuentra contenido dentro del artículo 103 vigente que contiene los supuestos de procedencia de manera genérica del juicio de amparo. El juicio de amparo no procede contra cualquier violación constitucional ni contra cualquier violación de leyes secundarias, ya que además de este precepto se debe atender al contenido específico del artículo 114 constitucional que analizaremos más adelante.

La procedencia del juicio de garantías está condicionada a la satisfacción de los requisitos que la propia ley exige, con el objeto de que el gobernado pueda válidamente promoverlo y defenderse.

En cuanto a su tramitación, el amparo indirecto se va a interponer ante Juzgado de Distrito, lo que trae aparejado el ofrecimiento de pruebas en el juicio ya que no le precede ningún procedimiento jurisdiccional. Lo anterior es distinto a como ocurre con la tramitación del amparo directo cuya resolución depende de los argumentos lógico-jurídicos que se desprenden de las mismas actuaciones del juicio de origen, por lo que en el caso del amparo indirecto se debe

soportar nuestro dicho con las pruebas que acompañen la demanda de amparo, ya que aquí las constancias que obren del vicio que se pretenda impugnar no son suficientes.

2.1.1. Artículo 103 constitucional.

La procedencia del amparo indirecto evolucionó a partir de las diferentes constituciones que en algún momento estuvieron vigentes hasta llegar a lo que es el texto del artículo 103 constitucional vigente.

En primer término nos referimos a la Constitución de los Estados Unidos Mexicanos de 1824, cuyo artículo 137 fracción V se refería a la facultad de la Suprema Corte de conocer las infracciones de la Constitución y leyes generales, sin embargo, no se pudo ejercer, ya que en ese tiempo no había una ley reglamentaria.

Más adelante, en los artículos 2º fracción I y 12 fracciones I a III de la Primera y Segunda Leyes de 1936 se estableció el "reclamo" del cual conocía la Suprema Corte de Justicia en la capital y el supremo tribunal que correspondía a cada departamento y procedía contra la expropiación por utilidad pública.

Hubo reformas que fueron detallando y encaminando el juicio de amparo, como lo fueron las constituciones vigentes en los años de 1840 y 1842.

Podríamos decir que la referencia más cercana al artículo 103, fue la Constitución de 1857 que en sus artículos 101 y 102 establecía:

"Artículo 101.- Los tribunales de la federación resolverán toda controversia que se suscite:

I. Por leyes o actos de cualquiera autoridad que violen las garantías individuales.

II. Por leyes o actos de la autoridad federal que vulneren o restrinjan la soberanía de los Estados.

III. Por las leyes o actos de las autoridades de éstos, que invadan la esfera de la autoridad federal.”

“**Artículo 102.-** Todos los juicios de que habla el artículo anterior, se seguirán, a petición de la parte agraviada, por medio de procedimientos y formas del orden jurídico, que determinará una ley. La sentencia será siempre tal, que solo se ocupe de individuos particulares, limitándose a protegerlos y ampararlos en el caso especial sobre que verse el proceso, sin hacer ninguna declaración general respecto de la ley o acto que la motivare.”

Este artículo evolucionó de acuerdo a la situación política-histórica del país y de esta manera es como llega al texto de nuestra constitución vigente mismo que estudiaremos a continuación.

El artículo 103 nos dice:

Art. 103.- Los tribunales de la Federación resolverán toda controversia que se suscite:

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

II.- Por leyes o actos de la autoridad federal que vulneren o restrinjan la soberanía de los Estados.

III.- Por leyes o actos de las autoridades de éstos que invadan la esfera de la autoridad federal.

Este precepto establece contra qué actos procede el juicio de amparo, de igual manera la competencia de los tribunales federales del Poder Judicial de la Federación para conocer de las controversias que se susciten en los supuestos que el mismo contempla.

El juicio de amparo puede emplearse para combatir disposiciones legislativas tales como las expedidas por el Congreso de la Unión, legislaturas de los estados, tratados internacionales aprobados por el Senado, así como los reglamentos expedidos por el Presidente de la República de los gobernadores de los estados, por el Jefe de Gobierno del Distrito Federal y autoridades municipales.

La primera fracción contempla los supuestos contra los cuales se puede interponer el juicio de garantías, que se refiere a todos aquellos que provengan de "*leyes o actos de autoridad que violen las garantías individuales*", esto es, contra normas generales ya sean de ámbito municipal, local o federal; tratados internacionales o reglamentos que sean reformados o de cuyo acto de aplicación sea el primero, cuando su contenido no cumpla con lo dispuesto en nuestra Constitución en el caso de los tratados internacionales y las leyes federales. Por lo que respecta a las leyes emanadas de las legislaturas de los estados y municipios, no deben contradecir lo dispuesto por las leyes federales.

De manera enunciativa daremos las definiciones siguientes:

- Ley. Se puede ver desde dos puntos de vista, el formal que es aquella norma de carácter general, abstracto, obligatorio y permanente emana del poder legislativo; por otro lado, en sentido material, que de igual se trata de una norma jurídica que puede provenir de cualquier órgano.
- Tratado Internacional. De acuerdo al artículo 2º de la Convención de Viena de 1969, se entiende por tratado un acuerdo internacional celebrado por escrito entre Estados y regido por el derecho internacional, ya conste en instrumento único o en dos o más instrumentos conexos y cualquiera que sea su denominación particular.
- Reglamento. Norma o conjunto de normas jurídicas de carácter abstracto e impersonal que expide el Poder Ejecutivo en uso de una facultad propia y que tiene por objeto facilitar la exacta observancia de las leyes expedidas por el Poder Legislativo.

El amparo Indirecto también es denominado como “Amparo contra leyes”, ya que combate las violaciones a las garantías individuales de los gobernados, cuando sean causadas por la entrada en vigor de una ley (autoaplicativa) por su sola vigencia, o cuando existe un primer acto de aplicación de la autoridad (heteroaplicativa), y tiene como fin primordial declarar la inconstitucional de la misma.

Nos resulta interesante lo citado por el Ministro Mariano Azuela Rivera, del libro *Tratado de los Derechos del Hombre*, en cuanto a los presupuestos para la procedencia del amparo contra leyes, que dice: “*Mientras la ley no se ejecuta o aplica, debe considerarse como letra muerta, a nadie ofende ni causa perjuicio y sería en vano intentar un recurso para prevenir su aplicación simplemente posible. La ley adquiere una existencia real y produce sus efectos cuando se aplica a un caso particular; en consecuencia, sólo entonces hay una persona ofendida y ésta tiene el derecho de defenderse contra la aplicación actual de la ley por medio del recurso de amparo. Por supuesto, para hacer uso de ese remedio no se necesita que la ley sea perfectamente ejecutada, basta un principio cualquiera de ejecución para que el ofendido pueda recurrir a los tribunales federales pidiendo el Amparo de la Justicia de la Unión. Si no hay un acto reclamable, el recurso es extemporáneo e improcedente...*”³⁶

En este sentido, concluimos que la aplicación de la ley al caso particular ya sea por su sola vigencia o mediante un acto de autoridad es la premisa fundamental que da movimiento al juicio de amparo contra leyes, sin ella, no se puede hablar de una afectación a las garantías individuales.

El segundo supuesto contenido en esa misma fracción I del artículo 103 se refiere a “...actos de autoridad que violen las garantías individuales”; se refiere al

36

[http://www.scjn.gob.mx/SiteCollectionDocuments/PortalSCJN/RecJur/BibliotecaDigitalSCJN/CDAAC-BIB-O-833-11-07-Disco6/MinistroMarianoAzuelaRivera/Ministro%20Mariano%20Azuela%20Rivera%20\(08\).pdf](http://www.scjn.gob.mx/SiteCollectionDocuments/PortalSCJN/RecJur/BibliotecaDigitalSCJN/CDAAC-BIB-O-833-11-07-Disco6/MinistroMarianoAzuelaRivera/Ministro%20Mariano%20Azuela%20Rivera%20(08).pdf)

denominado por la doctrina como "*amparo legalidad*", que procede contra cualquier acto de autoridad que sea violatorio de los derechos fundamentales o desatiendan algún principio constitucional.

Puede tratarse de autoridades federales, locales o municipales; de tribunales judiciales, administrativos, de trabajo, dentro de un juicio, durante o después de concluido. Su objetivo es salvaguardar la esfera jurídica del gobernado ante cualquier acto de autoridad que le llegue a provocar alguna afectación en su esfera jurídica, cuando esta actuación de las autoridades infrinjan o quebranten las garantías fundamentales que el particular debe tener para el desenvolvimiento de su personalidad frente al Estado.

Esta fracción se refiere a la protección del gobernado cuando la actuación de una autoridad ya sea federal, estatal o municipal viole las garantías individuales, con el objeto de mantener un control judicial sobre los propios actos de la autoridad, y se limita a aquellos que ignoren o contradigan las garantías individuales, lo que significa que si los actos de autoridad implican un desacato de la Constitución ya sea por incumplimiento o por una defectuosa aplicación de leyes federales, no trascienden al ámbito de los derechos del hombre, no deben decidirse mediante el juicio de amparo.

Por lo que respecta a las fracciones II y III "*Por leyes o actos de la autoridad federal que vulneren o restrinjan la soberanía de los Estados*, y "*Por leyes o actos de las autoridades de éstos que invadan la esfera de la autoridad federal*", se refiere al "*amparo soberanía o amparo por invocación de esfera*", en estas fracciones lo que a juicio de muchos autores se reclama es la desatención por parte de las autoridades de los límites y facultades que les fueron impuestos y concedidos, siendo que todo acto de autoridad que rebase su esfera de

competencia de estructura de Estado carece de constitucionalidad por no atender nuestra norma fundamental”.³⁷

Este surge de las actuaciones de la autoridad federal, al sobrepasar o excederse el uso de sus atribuciones, invadiendo la esfera de competencia de autoridades locales. Las autoridades deben actuar conforme al marco y límites que la propia ley establece.

Así, la fracción II es el fundamento para el “Amparo por invasión de esferas”, que se refiere a “...*la procedencia del juicio constitucional de amparo por leyes o actos de la autoridad federal que vulnere o restrinja la autonomía de los estados o la esfera de competencia del Distrito Federal...*”³⁸, se trata de leyes o tratados federales o locales, reglamentos expedidos por el Presidente de la República que vulneren o restrinjan la autonomía de las entidades federativas o del Distrito Federal. Se configura, cuando las autoridades locales pretendan con su actuación imponer su arbitrio o sus facultades por encima de las disposiciones de aplicación general y federal. En tratándose de las Asambleas de Representantes o Congresos de los estados en materia local y tratándose del Congreso en materia federal, siempre y cuando exista un particular quejoso, que reclame violación de garantías individuales, en un caso concreto de ejecución o con motivo de tales invasiones o restricciones de su soberanía.

En este sentido se pueden producir actos de autoridades federales o locales que vulneren o restrinjan la autonomía o esfera de competencia de los Estados o del Distrito Federal, encaminadas a la no usurpación de funciones constitucionales.

Existen tesis de Jurisprudencia del Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, que nos dicen que el supuesto comprendido en la fracción II del artículo 103 constitucional, se refiere a los actos emitidos por la autoridad de un órgano del

³⁷ Tondopó Hernández. *Op. Cit.* Pág. 101.

³⁸ Chávez Castillo, Raúl. *Ley de amparo comentada*. 2ª edición, México, Porrúa, 2005. Pág. 2.

poder público federal que comprendan facultades constitucionalmente reservadas a los Estados, con los cuales penetre al ámbito de atribuciones que la Constitución establece o reserva en favor de éstos y, por otra parte, los que emite la autoridad de un órgano del Poder Público Local que comprendan facultades constitucionalmente reservadas a la Federación, penetrando con ello, al ámbito de atribuciones del Poder Público Federal. Se funda en que la vulneración, restricción o invasión de esferas presupone una usurpación de facultades o funciones que nuestra Carta Magna expresamente confiere a la Federación o a los Estados; de manera que, si al emitir un acto una autoridad (órgano del poder federal o local) se arroga facultades o funciones que corresponden al ámbito jurídico que la Carta Fundamental establece exclusivamente en favor de otro de ellos, invade, con tal acto, la esfera de atribuciones que constitucionalmente este otro tiene reservados. *(Séptima Época, Instancia: Pleno, Fuente: Semanario Judicial de la Federación, 157-162 Primera Parte, Página: 153, Tesis Aislada, Materia(s): Constitucional).*

Localización: Séptima Época
Instancia: Pleno
Fuente: Semanario Judicial de la Federación
157-162 Primera Parte
Página: 153
Tesis Aislada
Materia(s): Constitucional

INVASION, VULNERACION O RESTRICCION DE LA ESFERA DE FACULTADES CONSTITUCIONALES DE LA FEDERACION O DE LOS ESTADOS. COMPETENCIA DEL PLENO DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA. De las disposiciones contenidas en las fracciones II y III del artículo 103 constitucional, se advierte que el propósito del constituyente fue encomendar a los tribunales de la Federación el proteger, en beneficio de los gobernados, la esfera de competencia de la Federación y de los Estados para mantener vigente el Pacto Federal, teniendo como base fundamental la no usurpación de funciones constitucionales entre las autoridades de éstos; lo que implica que se observe y cumpla con lo dispuesto, entre otros, por los artículos 73, 74, 76, 79, 80, 89, 94, 103 al 106, 115 al 124, 129 y 130 al 135 de la Constitución General de la República que delimitan las facultades de las autoridades federales y estatales. Consecuentemente, si ese fue el espíritu del constituyente al consignar las disposiciones contenidas en las aludidas fracciones II y III del artículo 103 de la Carta Magna, este Tribunal en Pleno estima que por leyes o actos de la autoridad federal que vulneren o restrinjan la soberanía de los Estados, o por leyes o actos de las autoridades de éstos

que invadan la esfera de la autoridad federal, deben entenderse, por una parte, los emitidos por la autoridad de un órgano del poder público federal que comprendan facultades constitucionalmente reservadas a los Estados, con los cuales penetre al ámbito de atribuciones que la Constitución establece o reserva en favor de éstos y, por otra parte, los que emite la autoridad de un órgano del Poder Público Local que comprendan facultades constitucionalmente reservadas a la Federación, penetrando con ello, al ámbito de atribuciones del Poder Público Federal. La anterior consideración se funda en que la vulneración, restricción o invasión de esferas presupone una usurpación de facultades o funciones que nuestra Carta Magna expresamente confiere a la Federación o a los Estados; de manera que, si al emitir un acto una autoridad (órgano del poder federal o local) se arroga facultades o funciones que corresponden al ámbito jurídico que la Carta Fundamental establece exclusivamente en favor de otro de ellos, invade, con tal acto, la esfera de atribuciones que constitucionalmente este otro tiene reservados. Consecuentemente, para que se surta la competencia del Pleno de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, para conocer del recurso de revisión en los casos señalados en los artículos 84, fracción I, inciso b), de la Ley de Amparo y 11, fracción IV bis, inciso b), de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, es necesario que la controversia planteada en el juicio de amparo respectivo realmente trate de una vulneración, restricción o invasión por parte de las autoridades locales, de la esfera de facultades constitucionalmente reservadas a la Federación, o, por lo que ve a las autoridades federales, que éstas actúen en el campo que la Constitución de la República asigna en exclusiva a los Estados.

Amparo en revisión 5220/80. Teatro Peón Contreras, S.A. 15 de junio de 1982. Unanimidad de dieciocho votos. Ponente: María Cristina Salmorán de Tamayo.

2.2. Amparo indirecto. Concepto y fundamento constitucional.

Existen dos tipos de amparo que se pueden interponer de acuerdo a la vulneración existente: el denominado Amparo Directo y el Amparo Indirecto.

Lo directo implica una relación entre dos elementos, lo indirecto, se refiere al vínculo en dos puntos en donde al contrario del anterior existe un intermedio.

En principio tenemos al denominado amparo directo que se tramita ante los Tribunales Colegiados de Circuito que es la instancia que se encargará de resolver en definitiva el juicio. Se denomina así ya que "lo directo o mediato implica una relación entre dos elementos, un nexo entre cuyos puntos de enlace no existe ningún intermedio..."³⁹

Por otra parte, existe el Amparo Indirecto que es aquel que se promueve ante los Jueces de Distrito y no directamente ante los Tribunales Colegiados de Circuito o la Suprema Corte de Justicia de la Nación.⁴⁰

El juicio de amparo indirecto, por su forma y por su contenido es propiamente un juicio. En lo formal, se inicia ante el Juez de Distrito, mediante la presentación de una demanda en la cual se debe plantear una verdadera controversia sobre la constitucionalidad del acto de que se trate, cumpliendo con los requisitos que la ley establece.

Debido a su tramitación ante los Juzgados de Distrito, la ley da la posibilidad de una revisión a la sentencia que sea emitida por él y que será resuelta en por los Tribunales Colegiados de Circuito, o en su caso, por la Suprema Corte de Justicia de la Nación, esto a través del recurso denominado de Revisión.

Tal y como nos lo dice el jurista Ignacio Burgoa, las dos instancias concedoras del juicio de amparo indirecto no forman una unidad procesal, es decir, son independientes entre sí, aunque coinciden en sus consecuencias jurídicas.

En su concepto, el amparo indirecto es "*el juicio de garantías de que conoce un Juez de Distrito en primera instancia y la Suprema Corte de Justicia o Tribunales de Circuito en segunda*".

³⁹ Burgoa Orihuela, Ignacio. *El juicio de amparo*. 40ª edición actualizada, México, Porrúa, 2004. Pág. 629.

⁴⁰ Arellano García, Op. Cit. Pag. 708.

Existen diferencias muy marcadas entre los dos juicios de amparo existentes. Se tramitan ante un órgano jurisdiccional distinto, los requisitos de la demanda y su substanciación también varían.

Como ya lo hemos mencionado, los juicios de amparo que se inician y se resuelven ante un Juez de Distrito llegan por conducto de este hasta los Tribunales Colegiados de Circuito o en su caso, a la Suprema Corte de Justicia de la Nación a través del recurso de revisión que se interponga en contra de sus resoluciones. La relación indirecta entre dos elementos siempre es unitaria, en el sentido de que consta de un solo punto de partida (ejercicio de la acción de amparo) y un solo punto de arribo (resolución de la cuestión constitucional planteada).

En el caso del amparo indirecto se advierte que existen dos relaciones procesales distintas, o sea, se rompe la unidad de la relación que debe existir. Esto es así, ya que al interponer el recurso de revisión se comienza con un proceso nuevo, diferente al llevado ante el Juez de Distrito, por lo que lo correcto es denominar al amparo indirecto como amparo biinstancial⁴¹.

El amparo indirecto es el *“el juicio constitucional que procede contra normas generales, actos administrativos y determinaciones de tribunales judiciales, administrativos y del trabajo, que no sean sentencias definitivas, laudos o resoluciones que pongan fin al juicio, que no trasciendan al resultado del fallo, no definitivas, de imposible reparación”*⁴².

Para *González Cosío* el amparo indirecto es “el que se inicia ante los jueces de distrito y está sujeto a la posibilidad de ser revisado, a petición de parte, por la

⁴¹ Burgoa Orihuela, Ignacio. *El juicio de amparo*. Porrúa. México, 2004. Pp. 629 a 631.

⁴² Silva Ramírez, Luciano. Op. Cit. Pág. 318.

Suprema Corte de Justicia de la Nación o por los Tribunales Colegiados de Circuito, según el caso.

Espinosa Campos nos dice que "Se le denomina amparo indirecto, en razón de que las violaciones de las que va a conocer el Juez de Distrito, se harán de su conocimiento en forma indirecta, el quejoso deberá acreditar ante el órgano de control dichas violaciones, mediante los medios de prueba que la ley expresamente dispone; así mismo, se le denomina amparo biinstancial, en virtud de que el juicio de amparo admite otra instancia más, la que deberá conocer y fallar el superior jerárquico del Juez de Distrito, que puede ser según sea su competencia, la Suprema Corte de Justicia de la Nación o los Tribunales de Circuito".⁴³

En nuestro concepto el amparo indirecto se definiría como el medio de control constitucional ejercitado por los gobernados contra todo acto de autoridad que le cause agravio a su esfera jurídica contraria a la constitución, de cuyo trámite y resolución en primera instancia se encargan los Jueces de Distrito, y que tiene por objeto invalidar dicho acto o despojarlo de su eficacia y cuya resolución admite una instancia diferente para su revisión y resolución definitiva.

Su fundamento constitucional lo encontramos en el artículo 107 fracción VII. El origen de su competencia indirecta se encuentra en el mismo precepto constitucional.

Generalmente, el amparo indirecto se ejercita contra actos de autoridades distintas a las judiciales, que son violatorios de los derechos fundamentales emanados de la propia constitución y está sujeto a dos instancias; la primera ante Juez de Distrito o autoridad judicial, cuyas sentencias son susceptibles de revisión (a petición de parte), y de las cuales conocen los Tribunales Colegiados de Circuito o

⁴³ Espinosa Campos, Luis Antonio. *Manual del juicio de amparo en materia fiscal*. México. Edit. Gasca Sicco. 2006. Pág. 60.

la Suprema Corte de Justicia de la Nación, conforme a los criterios que de la propia constitución se emanan.

2.2.1. Artículo 107 fracción VII de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

La procedencia del amparo indirecto se encuentra dentro de los términos del artículo 107 fracción VII constitucional que se analiza en el tenor siguiente:

Artículo 107.- Todas las controversias de que habla el artículo 103 se sujetarán a los procedimientos y formas del orden jurídico que determine la ley, de acuerdo con las bases siguientes:

...

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

En esta fracción VII, se regula la competencia de los Jueces de Distrito, para lo cual desde 1917 se establecieron algunos principios fundamentales a los que se sujeta este tipo de amparo y que procede básicamente contra actos judiciales, contra leyes y contra actos de autoridad administrativa.

Como se desprende de la fracción supracitada, procede el amparo indirecto o biinstancial contra actos en juicio, fuera de juicio o después de concluido, o que afecten a personas extrañas al juicio, contra leyes o contra actos de autoridad administrativa. Se interpondrá ante el juez de Distrito en donde se dará el trámite y se pronunciará en la misma audiencia la sentencia.

Carlos Arellano García hace un estudio de este precepto y desprende las reglas que a continuación se enumeran:

1º. Si el acto reclamado afecta a persona extraña se interpondrá por ésta el amparo indirecto, sea que el acto se produzca dentro de un juicio, fuera de él o después de concluido;

2º. Si el acto reclamado consiste en una ley, la impugnación correspondiente ha de formularse en amparo indirecto;

3º. Si el acto reclamado es de autoridad administrativa, procederá el amparo indirecto, siempre que no se trate de sentencias definitivas dictadas por Tribunales Federales, administrativos o judiciales, no reparable por algún recurso, juicio o medio ordinario de defensa legal.⁴⁴

Por otra parte, esta misma fracción establece el procedimiento y tramitación que este juicio de garantías debe seguir. Por una parte, debe seguirse ante Juez de Distrito, que tenga jurisdicción en el domicilio del quejoso, la autoridad debe emitir un informe, así mismo, debe haber un periodo de alegatos en donde cada una de las partes puede ofrecer pruebas que se tendrán que desahogar en una audiencia y las cuales el Juez del conocimiento debe tomar en cuenta.

2.3. Hipótesis de procedencia del artículo 114 fracciones III, IV y V de la Ley de Amparo.

El artículo 114 de la Ley de Amparo, establece los supuestos de procedencia de la demanda de amparo ante un Juez de Distrito.

⁴⁴ Véase "El juicio de amparo". Pág. 709.

En este apartado, analizaremos únicamente lo concerniente a las fracciones III, IV y V de la Ley de Amparo por ser los supuestos de procedencia del tema central de la investigación y que a continuación se transcriben.

Artículo 114.- El amparo se pedirá ante el juez de distrito:

...

III.- Contra actos de tribunales judiciales, administrativos o del trabajo ejecutados fuera de juicio o después de concluido; si se trata de actos de ejecución de sentencia, solo podrá promoverse el amparo contra la última resolución dictada en el procedimiento respectivo, pudiendo reclamarse en la misma demanda las demás violaciones cometidas durante ese procedimiento, que hubieren dejado sin defensa al quejoso; tratándose de remates, solo podrá promoverse el juicio contra la resolución definitiva en que se aprueben o desapruében.

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

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

...

Análisis de la fracción III. *“Contra actos de tribunales judiciales, administrativos o del trabajo ejecutados fuera de juicio o después de concluido; si se trata de actos de ejecución de sentencia, solo podrá promoverse el amparo contra la última resolución dictada en el procedimiento respectivo, pudiendo reclamarse en la misma demanda las demás violaciones cometidas durante ese procedimiento, que hubieren dejado sin defensa al quejoso; tratándose de remates, solo podrá promoverse el juicio contra la resolución definitiva en que se aprueben o desapruében”.*

Según la jurisprudencia, el presupuesto para la procedencia del amparo indirecto se basa en la circunstancia de que los actos que se reclamen y que emanen de

una autoridad judicial, sean ejecutados fuera de juicio⁴⁵ o después de concluido éste.

Se entienden como actos ejecutados fuera de juicio, los que no están comprendidos dentro de la secuela del mismo.

De acuerdo a esto, el juicio de amparo indirecto procede contra actos emanados de una autoridad judicial realizados con posterioridad al acto en que se consume la ejecución de la sentencia definitiva. Cabe mencionar que dentro de esta hipótesis de procedencia, no se pueden considerar los actos realizados durante la ejecución de sentencia, toda vez que estos entran dentro de esa etapa procesal y forman parte del juicio.

Siguiendo con esta misma lógica, ¿qué pasa con los actos ejecutados en la etapa preparatoria del juicio?, si se considera que en estos actos se cometió alguna violación a las garantías individuales, es procedente el juicio de amparo indirecto, por no estar dentro de su secuela.

Esta misma fracción también se refiere a la expresión "última resolución" para la procedencia de amparo. La Corte ha emitido criterios que van en el sentido de darle una significación a este concepto con la siguiente tesis por contradicción:

Localización:

Novena Época

Instancia: Pleno

Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta

XIII, Abril de 2001

Página: 31

Tesis: P./J. 32/2001

Jurisprudencia

Materia(s): Común

⁴⁵ Se debe entender como *juicio* para efectos de amparo el procedimiento contencioso administrativo desde que se inicia en cualquier forma hasta que queda ejecutada la sentencia.

AMPARO INDIRECTO. SIGNIFICADO DE LA EXPRESIÓN "ÚLTIMA RESOLUCIÓN", A QUE SE REFIERE EL PÁRRAFO SEGUNDO DE LA FRACCIÓN III DEL ARTÍCULO 114 DE LA LEY DE LA MATERIA.

La referida disposición exige para la impugnación de los actos dictados en un procedimiento de ejecución de sentencia, como presupuesto de procedencia de la vía indirecta, que se reclame la última resolución dictada en dicho procedimiento. Ahora bien, este requisito tiene como finalidad, de conformidad con lo previsto en la exposición de motivos de la ley citada, evitar que se abuse del juicio de garantías, lo que se obtiene si la procedencia de éste contra violaciones sufridas en la ejecución de una sentencia, se limita a la impugnación de la "última resolución" que se dicte en esa fase ejecutiva, resolución que debe ser entendida como aquella en la que se aprueba o reconoce de manera expresa o tácita el cumplimiento total de la sentencia o se declara la imposibilidad material o jurídica para darle cumplimiento, de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 113 de la legislación invocada, al que se acude en forma analógica, ante la inexistencia de otro ordenamiento que proporcione una interpretación diferente.

Contradicción de tesis 27/99. Entre las sustentadas por el Segundo Tribunal Colegiado del Décimo Quinto Circuito, Quinto Tribunal Colegiado en Materia Civil del Primer Circuito y el Tercer Tribunal Colegiado en Materia Civil del Primer Circuito. 22 de febrero de 2001. Once votos. Ponente: Olga Sánchez Cordero de García Villegas. Secretaria: Mariana Mureddu Gilabert.

El Tribunal Pleno, en su sesión privada celebrada hoy veintinueve de marzo en curso, aprobó, con el número 32/2001, la tesis jurisprudencial que antecede. México, Distrito Federal, a veintinueve de marzo de dos mil uno.

Este criterio nos exige que para que sea procedente el amparo indirecto contra alguna violación en la etapa de ejecución de sentencia, debe afectar de manera cierta e inmediata algún derecho sustantivo por las garantías individuales. Su finalidad es evitar el abuso de interposición de juicio de garantías y limitarlo a la última resolución que se dicte en esta fase. Esta debe ser entendida como "aquella en la que se aprueba o reconoce de manera expresa o tácita el cumplimiento total de la sentencia o se declara la imposibilidad material o jurídica para darle cumplimiento...".

Sin embargo, en tratándose de los actos que se ejecuten fuera del juicio o después de concluido, seguidos ante tribunales administrativos, no es necesario que sea la "última resolución", porque se corre el riesgo que después de consumados estos actos caigan en una naturaleza de irreparables, haciendo que el quejoso ya no tenga oportunidad de defenderse la vulneración de la esfera jurídica que pueda recibir.

Por lo que respecta a la última parte de esta fracción, "tratándose de remates, solo podrá promoverse el juicio contra la resolución definitiva en que se aprueben o desaprueben", la persona ajena al procedimiento de remate, puede promover el juicio de garantías indirecto, directamente contra cualquier acto que le afecte sin necesidad de esperar a una última resolución.

Análisis de la fracción IV. *"Contra actos en el juicio, que tengan sobre las personas o las cosas una ejecución que sea de imposible reparación";*

Esta fracción contempla la procedencia del juicio de amparo contra actos en el juicio, que tengan sobre las personas o las cosas una ejecución que sea de imposible reparación; la intención de esta fracción es evitar que un acto judicial produzca situaciones irreparables para las partes o bienes materia de la controversia.

Este supuesto va encaminado a todos aquellos actos de cuya emisión traiga aparejada la pérdida de la propia vida, o en su caso, de algún bien que por su propia naturaleza sea irreplicable.

El sentido en que debe entenderse la imposible reparación para este precepto, es que la sentencia que se dicte ya no se ocupa del acto reclamado que se suscite dentro del juicio, por lo que se generan efectos irreparables.

Análisis de la fracción V. “*Contra actos ejecutados dentro o fuera de juicio que afecten a personas extrañas a el, cuando la ley no establezca a favor del afectado algún recurso ordinario o medio de defensa que pueda tener por efecto modificarlos o revocarlos, siempre que no se trate del juicio de tercería*”.

Por último, esta fracción es de fácil comprensión, pues es procedente el juicio de amparo indirecto, cuando es afectado un tercero extraño a juicio, persona ajena a una controversia suscitada entre otras que no fueron oídas en aquel cuando tenían ese derecho sobre el objeto de la litis, pues cuando no proceda recurso o medio de impugnación alguno es la única vía que se tiene para impugnarlo. El presupuesto de esta fracción es que justamente se trate de un tercero que no es parte del juicio.

Se entiende por tercero extraño, “cualquier persona que no ha figurado en el juicio o en el procedimiento o en ejecución de resoluciones dictadas en ellos; sin haber tenido la oportunidad de ser oída en su defensa por no ser parte y desconocer las actuaciones relativas. En este concepto se debe incluir aquella parte que no fue emplazada o lo fue incorrectamente⁴⁶.”

Otro de los presupuestos para la procedencia del juicio de amparo conforme a esta fracción, es que siguiendo el principio de definitividad, la ley no establezca un recurso o medio de defensa que pueda modificar el acto reclamado. Sin embargo, existe una contradicción entre lo dispuesto por el artículo 107 fracción III de nuestra carta magna y lo dispuesto por la fracción en comento, porque por una parte el artículo constitucional no exige que se agoten los medios de defensa ordinarios, pero la ley de amparo en esta fracción si establece el agotamiento de dichos medios de defensa.

⁴⁶ Estrada Rodríguez, José Guadalupe. *Los supuestos de procedencia del juicio de amparo*. Tribunal Superior de Justicia del Estado de Zacatecas, México, 2002. Pág. 239.

Sin embargo, es muy difícil e ilógico que el tercero extraño a juicio pueda interponer un medio de defensa en tiempo, toda vez que no fue llamado o emplazado a juicio y porque no tienen legitimación procesal para interponerlos. La jurisprudencia ha resuelto que no está obligado a interponer dichos medios de impugnación.

Por otra parte, esta fracción dispone como presupuesto en su última parte, que no se trate de juicio de tercería. Esta fracción no obliga a interponer tercería antes de promoverse el amparo indirecto.

La tercería excluyente de dominio es un medio ordinario de defensa que se tramita por cuerda separada del expediente principal, sin embargo, su naturaleza jurídica no es de incidente, sino de un verdadero juicio en el cual el actor es el tercerista y los demandados las dos partes que contienden en el juicio principal, por lo que la sentencia que recaiga a este no es de carácter interlocutorio, si ha sido intentada, no es procedente el juicio de amparo, toda vez que se debe esperar a que se resuelva esta en definitiva.

2.4. Supuestos de aplicación.

Es aplicable el Juicio de Amparo Indirecto, cuando existen violaciones en algún incidente de ejecución de sentencia que no puedan hacerse valer en la última resolución dictada en la etapa de ejecución de sentencia. Este se desprende de la interpretación de la fracción III del artículo 107 constitucional.

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

Aunque a simple vista pudiera ser que este precepto dé la pauta para que el quejoso pudiese impugnar cualquier violación cometida durante ejecución de sentencia, la interpretación de la Suprema Corte va encaminada a los actos de imposible reparación cometidos, y que en su caso, puedan dejar en estado de indefensión al quejoso, ya que de consumarse no se podría restituir el goce de sus garantías individuales violadas.

Tratándose de resoluciones dictadas dentro del procedimiento contencioso administrativo por Tribunales Administrativos, procede el Amparo Indirecto, aunque no se haya dictado resolución definitiva, pues de no combatirse oportunamente puede darse el caso que la sentencia que se dicte sea contraria a derecho o de imposible reparación o incluso, que el medio de defensa intentado sea desechado o sobreseído, lo que contraría lo dispuesto en los artículos 14, 16 y 17 de la Constitución.

Por lo tanto, los actos que se pudiesen considerar como de imposible reparación, pueden situarse dentro de la fracción IV del citado artículo constitucional, mismo que contempla la procedencia del Juicio de Amparo contra los actos sobre las personas o las cosas que sean de imposible reparación, como lo considera la fracción III, inciso b) del artículo 107 constitucional, que nos dice:

“ ...

III.

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

De lo anterior se desprende que en caso de que se reclame un acto por una violación cometida antes de dictada la última resolución, se debe examinar si se

trata de un acto de ejecución cuya naturaleza es irreparable, para que sea procedente el Juicio de Amparo Indirecto.

Es muy importante saber cuando el acto reclamado sólo afecta derechos subjetivos que pueden ser subsanados o desaparecer cuando se obtenga una sentencia favorable o que, en su caso, puedan hacerse valer por medio del amparo directo contra sentencia definitiva, y cuándo el acto puede lesionar derechos subjetivos, de ejecución irreparable, mismo que se pueden presentar durante todo el procedimiento e, incluso, en la etapa de ejecución de sentencia, antes de que se dicte la última resolución.⁴⁷

2.5. Procedencia del Juicio de Amparo Indirecto contra actos irreparables que dejan sin defensa al quejoso.

La procedencia del amparo indirecto en contra de actos de imposible reparación, se encuentra regulada en el artículo 114 fracción IV de la Ley Reglamentaria del artículo 103 Constitucional.

Este artículo nos dice:

⁴⁷ Un ejemplo de ello se da contra una sentencia interlocutoria que resuelve el incidente de cuantificación de intereses ordinarios y moratorios, habiéndose agotado el recurso ordinario que la ley de la materia prevé, aún cuando no sea la última resolución dictada en dicha etapa, se trata de un acto de ejecución irreparable mediante el amparo contra la última resolución, dado que en aquél no podrá volverse a examinar lo relativo a las violaciones cometidas en la cuantificación de intereses cuya planilla se aprobó en la interlocutoria respectiva, puesto que la última resolución únicamente se ocupará del cumplimiento de la sentencia correspondiente y de las violaciones procesales que se comentan en ese procedimiento de ejecución, como sería en el remate de los bienes que pudieran ser embargados, pero no respecto de la cuantificación de la condena de los intereses que origine ese procedimiento de remate, y en la demanda de amparo contra la resolución que lo apruebe o desapruebe, únicamente podrán hacer valer las violaciones cometidas en el procedimiento de remate, y no de la interlocutoria que aprobó la cuantificación de los intereses.

Artículo 114. El amparo se pedirá ante el Juez de Distrito:

I.

...

II.

...

III.

...

IV. Contra actos en el Juicio que tengan sobre las personas o las cosas una ejecución que sea de imposible reparación.

Este artículo establece la procedencia del juicio de garantías contra actos que puedan recaer en la esfera jurídica del quejoso, ya sea en su persona o en sus bienes, pero para que sea procedente, es necesario que estos actos se realicen durante la tramitación del juicio o proceso de que se trate, a partir del auto admisorio y hasta la etapa de ejecución de la sentencia.

Su objetivo principal es evitar que, de consumarse esos actos, se corra el riesgo de que las violaciones cometidas en el proceso o juicio, vulneren la esfera jurídica del quejoso, de manera tal que se cause un daño irreparable y que éste ya no pueda impugnarlos.

El jurista Raúl Chávez Castillo señala un procedimiento para detectar si un acto de un tribunal encuadra dentro del supuesto supramencionado:

- a) No deben encuadrarse dentro de lo dispuesto por los artículos 159 y 160 de la Ley de Amparo, ya que en ese supuesto, sólo pueden reclamarse mediante amparo directo contra la sentencia definitiva.
- b) Deberá verificarse que la violación que se impugne, pueda o no repararse mediante algún medio ordinario, y si en su caso, pueda volver a estudiarse en la resolución definitiva que se dicte en el juicio y de que no existe la posibilidad de repararse tal violación.

- c) Debe verificarse que la violación procedimental afecte derechos sustantivos y no solo derechos procesales o adjetivos.⁴⁸

Los actos que se combaten por esta vía constitucional son aquellos que se dictan durante el procedimiento y que de consumarse no tengan reparación alguna para el gobernado, donde existe una afectación a sus derechos sustantivos, es decir, aquellos que lesionan los derechos fundamentales del agraviado de forma directa y de manera inmediata, y que con los mismos se puedan vulnerar las garantías individuales contenidas en los artículos 14 y 16 constitucionales.

2.5.1 Concepto de actos irreparables

Debemos entender como actos de imposible reparación "aquellos que afectan de manera cierta e inmediata algún derecho sustantivo protegido por las garantías individuales de tal manera que esa afectación no pueda enmendarse con el hecho de obtener resolución favorable en el juicio".⁴⁹

Existen tesis que se encaminan a la diferenciación de la naturaleza de actos reparables e irreparables, en este tenor, se refiere a actos de ejecución de naturaleza irreparable, estos vulneran por sí mismos las garantías individuales, se afectan derechos sustantivos, que encuentran su apoyo en esas garantías, que tienden a proteger la vida, la integridad personal, la propiedad, la posesión, entre otros derechos fundamentales.⁵⁰

⁴⁸ *Ley de amparo comentada*. 2ª edición, México, Porrúa, 2005. Pág. 309.

⁴⁹ Tondopó Hernández *Op. Cit.* Pag. 573.

⁵⁰ Actos de ejecución irreparables. nota distintiva de los. Octava Época, Tribunales Colegiados de Circuito, Semanario Judicial de la Federación, XI, Junio de 1993, Página: 235, Tesis Aislada, Materia(s): Civil

Asimismo, podemos entender por actos irreparables los que dejan sin defensa al quejoso, “aquellos que, ejecutados durante la secuela del procedimiento, no pueden ser revocados o modificados por medio de un recurso ordinario, ante la potestad común; ni tampoco enmendados en la sentencia definitiva que se dicte en el juicio.”⁵¹

Tratándose de actos irreparables que dejan sin defensa al quejoso, el amparo indirecto procede en los siguientes casos:

- I. Contra actos que decretan el sobreseimiento de un juicio.
- II. Contra sentencias de segunda instancia que confirmen o revoquen el auto que decreta el embargo.
- III. Contra resoluciones dictadas en las diversas secciones de un juicio sucesorio.
- IV. Contra resoluciones que desechan la excepción de falta de personalidad en el actor.
- V. Contra resoluciones de segunda instancia que decreten desierto el recurso de apelación por falta de expresión de agravios;
- VI. Amparo contra resoluciones que tengan por desistido al actor en materia laboral, por inactividad;

⁵¹ Noriega, Alonso. *Lecciones de amparo*. Tomo I. Porrúa, México. 2000. Pag. 301.

2.6 Procedencia del Juicio de Amparo Indirecto contra actos no definitivos seguidos de juicio en Tribunales Administrativos.

No obstante que el artículo 114 fracción III nos dice que sólo podrá promoverse el amparo contra la última resolución dictada, nos encontramos ante un verdadero problema jurídico, ¿qué pasa con todos aquellos actos que no tienen el carácter de definitivo seguidos de juicio en Tribunales Administrativos?, se corre el riesgo de que si el afectado se espera a que se dicte la resolución definitiva sea demasiado tarde porque puede darse el caso de que se convierta en un acto irreparable.

La disposición en comento no debe interpretarse de manera tan literal, y en casos específicos debe abrirse a la posibilidad de interponer el amparo sin ser resolución definitiva, pues del mismo procedimiento de ejecución pueden surgir violaciones que constituyan actos de imposible reparación, cuya ejecución al dictarse la última resolución ya se habrá consumado, y por lo tanto, no se podría restituir al quejoso en el goce de sus garantías violadas.

Con esto cabría una reforma al artículo 105 fracción V constitucional, en el sentido de que proceda el juicio de amparo indirecto en contra de actos y resoluciones que no tienen el carácter de definitivo, pero de los cuales se advierta que contienen violaciones graves a las garantías individuales y que de llegarse a consumar y a convertirse en definitivos serían de carácter irreparable.

Existen tesis del Poder Judicial que ejemplifican claramente este supuesto

Novena Época, Tribunales Colegiados de Circuito, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, XXIV, Septiembre de 2006 Página: 1428, Tesis: VI.2o.C.250 K, Tesis Aislada Materia(s): Común

DEMANDA DE AMPARO INDIRECTO. CUANDO SE RECLAMAN ACTOS DE EJECUCIÓN DE UNA SENTENCIA QUE SE ENCUENTRA SUB JÚDICE POR VIRTUD DEL RECURSO DE APELACIÓN INTERPUESTO, ELLO NO CONSTITUYE UNA CAUSA DE

IMPROCEDENCIA MANIFIESTA E INDUDABLE QUE AMERITE SU DESECHAMIENTO DE PLANO, POR NO TENERSE LA CERTEZA DE QUE SE ACTUALICE LA HIPÓTESIS DE SENTENCIA FIRME EN EJECUCIÓN.

Del análisis de las consideraciones sostenidas por el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación en la jurisprudencia P./J. 32/2001, de rubro: "AMPARO INDIRECTO. SIGNIFICADO DE LA EXPRESIÓN 'ÚLTIMA RESOLUCIÓN', A QUE SE REFIERE EL PÁRRAFO SEGUNDO DE LA FRACCIÓN III DEL ARTÍCULO 114 DE LA LEY DE LA MATERIA.", publicada en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, Tomo XIII, abril de 2001, página 31, se advierte que el objeto de establecer que el juicio de amparo sólo procede contra la última resolución que se dicte en el periodo de ejecución de sentencia, esto es, aquella en la que se apruebe o reconozca el cumplimiento total de lo sentenciado, o se declare la imposibilidad material o jurídica para darle cumplimiento, es evitar la obstaculización de la ejecución de una resolución que tiene el carácter de cosa juzgada, es decir, que no admite en su contra recurso o medio de defensa alguno por virtud del cual pudiera ser modificada, revocada o nulificada; de ahí que para la procedencia del juicio de amparo cuando se reclaman actos emitidos durante el periodo de ejecución de sentencia, se requiere que éstos sean definitivos e inatacables, lo cual estará determinado por la legislación procesal aplicable. Por lo anterior, si la quejosa manifiesta que está pendiente de resolución el recurso de apelación interpuesto contra la sentencia de primera instancia, es obvio que ésta se encuentra subjúdice **no** obstante que se haya iniciado su ejecución; en tal virtud, la causa de improcedencia prevista en el artículo 73, fracción XVIII, en relación con el 114, fracción III, párrafo segundo, ambos de la Ley de Amparo, **no** es manifiesta e indudable, por **no** tenerse la certeza de que se actualice la hipótesis de sentencia firme en ejecución a que se refiere la aludida jurisprudencia; por tanto, **no** debe desecharse de plano la demanda de garantías.

SEGUNDO TRIBUNAL COLEGIADO EN MATERIA CIVIL DEL SEXTO CIRCUITO.

Amparo en revisión 161/2006. Auto Convoy Mexicano, S.A. de C.V. 22 de junio de 2006. Unanimidad de votos. Ponente: Ma. Elisa Tejada Hernández. Secretaria: María del Rocío Chacón Murillo.

CAPÍTULO III. SUBSTANCIACIÓN DEL JUICIO DE AMPARO INDIRECTO.

3.1. La demanda de amparo indirecto.

El juicio de amparo como todo litigio, comienza con una demanda. La doctrina la define como el medio por el cual se ejercita la acción del agraviado, cuyo principal fin es la excitativa del órgano jurisdiccional con el objeto de obtener el "*Amparo y Protección de la Justicia Federal*" cuando considere que hayan sido violadas sus garantías individuales, para restituirlas y regresar las cosas al estado que guardaban antes de la violación constitucional.

Es necesario hacer una ligera recopilación de las diversas definiciones que aportan algunos juristas de demanda en sentido general. El jurista Ovalle Fabela lo define como: *...el acto procesal por el cual una persona que se constituye por el mismo en parte actora o demandante, inicia el ejercicio de la acción y formula su pretensión ante el órgano jurisdiccional.*¹

El Diccionario Jurídico Mexicano la define como *el acto procesal por el cual una persona, que se constituye por el mismo en parte actora o demandante, formula su pretensión –expresando la o las causas en que intente fundarse- ante el órgano jurisdiccional, y con el cual inicia un proceso y solicita una sentencia favorable a su pretensión.*²

Para poner en movimiento cualquier instancia que vaya a resolver una controversia, es necesario el ejercicio de la acción, que es la facultad de activar cualquier órgano jurisdiccional por medio de la presentación de la demanda, que debe cumplir con los requisitos establecidos en la ley, a fin de que esa instancia

¹ Ovalle Fabela, José. *Derecho procesal civil*. México, Edit. Oxford University Press. Colección de Textos Jurídicos Universitarios. 7ª edición. 2000. Pág. 50.

² Instituto de Investigaciones Jurídicas. *Diccionario Jurídico Mexicano*. Edit. Porrúa, México, 2007. Pág. 1058.

resuelva una controversia conforme a derecho y favorable a sus pretensiones. La demanda es el elemento que pone en movimiento el juicio de garantías.

Una vez que tenemos el concepto de demanda en general, continuamos definiendo la demanda de amparo de la manera siguiente:

Arellano García, la define como “*el acto procesal del demandante en virtud del cual ejercita el derecho de acción*”.³

Para *Ignacio Burgoa*, la demanda es el acto que da movimiento a la actividad jurisdiccional, o el “*acto procesal por virtud del cual se ejercita la acción respectiva por su titular, que es el agraviado, y quien, mediante su presentación, se convierte en quejoso*”. Es el elemento que inicia el procedimiento constitucional, y que encierra la petición concreta que traduce el objetivo esencial de la citada acción: **obtener la protección de la Justicia Federal.**

El comienzo procesal del Juicio de Garantías es la demanda por la cual la persona agraviada (*el que ha sufrido el menoscabo en su esfera jurídica o vulneración en sus garantías individuales*) al momento de la presentación de la demanda ante un órgano jurisdiccional (*que en el caso concreto es el Juzgado de Distrito*) se convierte en *quejoso*.

El mismo autor considera que la demanda de amparo es *el medio por el cual se ejercita la acción, esto es, el derecho subjetivo por el cual debe obtenerse el servicio público jurisdiccional*,⁴ cuando se trate de las hipótesis previstas en el artículo 103 Constitucional.

Por otra parte, *Genaro Góngora Pimentel*, considera que “*mediante la demanda de amparo se ejercita la acción de amparo, exigiéndole al órgano jurisdiccional el amparo de la Justicia Federal, para que se restituya al gobernado en el pleno del*

³ Arellano García, Carlos. *El Juicio de Amparo*. 11ª Edición. México, Porrúa, 2006. Pág. 716.

⁴ Intervención del Juez de Distrito para que dirima la controversia de que se trate.

*goce del derecho fundamental violado y se repongan las cosas al estado que tenían antes de la violación de la Constitución.*⁵

Otros autores consideran que la demanda de amparo es "*el acto procesal del agraviado mediante el cual éste ejercita la acción constitucional, y cuya admisión por el órgano jurisdiccional origina el procedimiento de garantías.*"⁶

Los conceptos de los doctrinarios coinciden en los siguientes elementos:

- ❖ La demanda es un acto procesal, donde comienza a ponerse en movimiento el órgano jurisdiccional, que en el caso concreto es el Juzgado de Distrito.
- ❖ La demanda de amparo es el instrumento por el cual se ejercita la acción del agraviado, esto es, la facultad que tiene el agraviado para provocar la actividad del órgano jurisdiccional.
- ❖ Debe existir una violación a un derecho fundamental tutelado en la Constitución.
- ❖ El objetivo principal es restituir el goce de la garantía y volver a la situación en que se encontraba antes de ocurrida la violación.

Su fundamento legal es el artículo 116 de la Ley de Amparo, en cuyo contenido encontramos las directrices a cumplir para que la demanda del Juicio de Garantías prospere.

El plazo para interponerla es de quince días hábiles contados a partir del día siguiente al en que haya surtido efectos la notificación al quejoso de acuerdo al

⁵ Góngora Pimentel, Genaro. *Introducción al estudio del Juicio de Amparo*. México, Porrúa, 2004. Pág. 451.

⁶ Espinoza Barragán, Manuel Bernardo. *Juicio de amparo*. México, Oxford University Press. Colección de Textos Universitarios, 2006. Pág. 129.

artículo 21 de la Ley de amparo, o en su caso al que haya tenido conocimiento de ellos o de su ejecución, o se haya ostentado sabedor de los mismos.

El artículo 21 de la ley de amparo nos dice:

Artículo 21.- El término para la interposición de la demanda de amparo será de quince días. Dicho término se contará desde el día siguiente al en que haya surtido efectos, conforme a la ley del acto, la notificación al quejoso de la resolución o acuerdo que reclame; al en que haya tenido conocimiento de ellos o de su ejecución, o al en que se hubiese ostentado sabedor de los mismos.

La formalidad procesal de la demanda de amparo tiene como propósito dar las bases suficientes y certeza para que en su momento, el Juez de Distrito se encuentre en la posibilidad de cumplir con las atribuciones propias de su encargo, como son el pedir los informes justificados a las autoridades responsables, emplazar al tercero perjudicado, dar la intervención correspondiente al agente del Ministerio Público y, en su caso, integrar los cuadernos relativos al incidente de suspensión si ésta fue solicitada, y además de proporcionar a las partes todos los elementos necesarios para preparar su defensa.

Lo anterior con base en un criterio de la Suprema Corte de Justicia de la Nación que a la letra dice:

Localización:

Novena Época

Instancia: Pleno

Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta

XIII, Abril de 2001

Página: 325

Tesis: P. VII/2001

Tesis Aislada

Materia(s): Común

DEMANDA DE AMPARO INDIRECTO. FINALIDAD DE LOS REQUISITOS QUE DEBE CONTENER EL ESCRITO RELATIVO Y DE LAS COPIAS QUE DEBEN EXHIBIRSE.

El artículo 116 de la Ley Reglamentaria de los Artículos 103 y 107 de la

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, señala los requisitos que debe cumplir la demanda de amparo indirecto y el diverso artículo 120 de la propia ley dispone que deberán exhibirse con ésta copias suficientes para cada una de las autoridades responsables; para el tercero perjudicado, si lo hubiere; para el Ministerio Público y dos para el incidente de suspensión, en caso de solicitarse tal medida cautelar. Ahora bien, los requisitos a que aluden dichos preceptos, no constituyen formalismos sin sentido, sino que, como todas las formalidades procesales, tienen como propósito que el juzgador de amparo se encuentre en la posibilidad de cumplir con sus atribuciones dentro del juicio de garantías, como son, el pedir los informes justificados a las autoridades responsables, emplazar al tercero perjudicado, dar la intervención correspondiente al agente del Ministerio Público y de integrar los cuadernos relativos al incidente de suspensión si ésta fue solicitada, y además de proporcionar a las partes todos los elementos necesarios para preparar su defensa.

Contradicción de tesis 9/2000. Entre las sustentadas por el Séptimo y el Octavo Tribunales Colegiados, ambos en Materia de Trabajo del Primer Circuito. 22 de febrero de 2001. Once votos. Ponente: Sergio Salvador Aguirre Anguiano. Secretaria: Alma Delia Aguilar Chávez Nava.

El Tribunal Pleno, en su sesión privada celebrada hoy veintinueve de marzo en curso, aprobó, con el número VII/2001, la tesis aislada que antecede; y determinó que la votación es idónea para integrar tesis jurisprudencial. México, Distrito Federal, a veintinueve de marzo de dos mil uno.

Nota: Esta tesis no constituye jurisprudencia pues no trata el tema de la contradicción que se resolvió.

El artículo 116 nos dice:

Artículo 116.- La demanda de amparo deberá formularse por escrito, en el que se expresaran:

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

II.- El nombre y domicilio del tercero perjudicado;

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

IV.- La ley o acto que de cada autoridad se reclame; el quejoso manifestara, bajo protesta de decir verdad, cuales son los hechos o

abstenciones que le constan y que constituyen antecedentes del acto reclamado o fundamentos de los conceptos de violación;

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

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

El primer requisito indispensable de la demanda de amparo es que se haga por escrito. Aunque la misma ley nos da otras alternativas para la presentación de la demanda de amparo, consideramos que lo ideal es que se presente de la manera que indica el artículo 116.

De esta forma, otorga la seguridad que nos da la palabra escrita acerca de las pretensiones del quejoso, contenido, hechos y demás elementos que darán la pauta al juzgador para resolver el juicio de garantías.

No obstante lo observado por el artículo 116 de la ley de amparo, preceptos como el artículo 117, prevén que la demanda de amparo también pueda ser presentada por comparecencia⁷ cuando se trate de actos que puedan traer como consecuencia la pérdida de la vida, ataques a la libertad personal fuera de procedimiento judicial, deportación, destierro o alguno de los actos prohibidos por el artículo 22 de la propia constitución federal. Una vez llevada a cabo dicha comparecencia, se debe levantar un acta por escrito ante el mismo Juez que conozca de la misma, por lo que con ello desembocamos en el elemento escrito establecido por el artículo 116. Esta alternativa ha caído en desuso debido los constantes cambios de la vida cotidiana y al aumento de carga de trabajo que

⁷ Cuando el quejoso se encuentra en alguno de estos supuestos, basta con que se exprese el acto que se reclama, la autoridad que lo emitió, y si es posible, el lugar donde se encuentre el agraviado, así como la autoridad que trate de ejecutar el acto.

presentan los juzgados federales, pues el Juez ya no se puede presentar para levantar el acta respectiva.

Otra manera de presentar la demanda, es la contenida en el artículo 118 por medio del telégrafo. Para que ésta proceda, se debe de ratificar en el término de tres días siguientes a la fecha en que se presentó.

Una vez que definida la demanda y enunciado la forma de presentarla, es necesario atender a la formalidad de la misma. El escrito inicial de demanda debe contener:

a) Nombre y domicilio del quejoso y de quien promueva en su nombre. El quejoso es toda persona física o jurídica colectiva que sufre un perjuicio directo en sí misma, o en su patrimonio derivado de la aplicación de una ley o de un acto de autoridad que implica violación en sus garantías individuales.

Este requisito es indispensable para la identificación plena de la persona que resulte agraviada por el acto de autoridad o la ley cuya inconstitucionalidad se reclame, con el objeto de cumplir con el principio contenido en el artículo 107 de nuestra Carta Magna, el cual nos dice en su fracción I, "*instancia de parte agraviada*".

Para ello, es necesario plasmar nombre, apellido paterno y materno del quejoso, o en su caso de la persona que promueva en su nombre y en el caso de personas morales, se debe poner la denominación o razón social tal y como aparece en el acta constitutiva, así como a la persona que promueve en su legal representación.

De igual manera, el quejoso debe señalar un domicilio, siendo el lugar en el cual se le puedan hacer las notificaciones de carácter personal pudiendo ser donde viva o en el que se desarrollen sus labores y aunque la ley de amparo no especifica cuál de ellos se debe plasmar, debe ser aquel que le resulte más

cómodo, práctico o conveniente para recibirlas. En la práctica el domicilio del quejoso se plasma dentro del proemio de la demanda, toda vez que la ley no señala de manera específica en donde se debe de insertar.

La Suprema Corte de Justicia de la Nación en diversos criterios, ha señalado que si el quejoso no plasma el domicilio para recibir notificaciones, debe cerciorarse en primera instancia a través de las documentales que acompañó con la presentación de la demanda y que obran en autos, antes de hacer la notificación por lista. Así mismo, se debe requerir al quejoso para que subsane esa deficiencia en la demanda, ya que con ello no se puede tener por no presentada y desecharla.

b) El nombre y domicilio del tercero perjudicado. El tercero perjudicado es aquella persona que tiene interés en la subsistencia del acto reclamado.⁸ Se denomina así a toda persona física o moral con el carácter de posible afectado, en un juicio promovido para solicitar la protección de garantías constitucionales y a quien se emplaza para que comparezca. Se le llama así porque es un tercero al cual le va a afectar el sentido de la sentencia de amparo, toda vez que la resolución que combate el quejoso le beneficia, por lo que es necesario llamarlo a juicio para que tenga la oportunidad de manifestar lo que a su derecho convenga.

En materia administrativa se estima el tercero perjudicado a la persona que haya realizado cualquier gestión ante una autoridad competente, esto es a favor del acto o actos que se reclaman.

El artículo 5º de la Ley de Amparo nos dice cuáles son las personas que tienen dicho carácter:

- La contraparte del agraviado cuando el acto reclamado emana de un juicio o controversia que no sea del orden penal, o cualquiera de las partes en el

⁸ Chávez Castillo Raúl. Ley de Amparo comentada. México, Porrúa, 2ª Edición. 2005. Pág. 9.

mismo juicio cuando el amparo sea promovido por persona extraña al procedimiento;

- El ofendido o las personas que, conforme a la ley, tengan derecho a la reparación del daño o a exigir la responsabilidad civil proveniente de la comisión de un delito, en su caso, en los juicios de amparo promovidos contra actos judiciales del orden penal, siempre que estas afecten dicha reparación o responsabilidad;
- La persona o personas que hayan gestionado en su favor el acto contra el que se pide 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.

En este sentido, el referido artículo 5º fracción III, inciso a) de la Ley de Amparo, nos da la pauta para señalar como tercero perjudicado, a toda persona que haya ocupado una posición contraria a la del promovente del amparo, sea en su calidad de actor o demandado, siempre y cuando haya sido emplazado en el juicio respectivo. Lo anterior no es limitativo, toda vez que existen criterios de la Corte en el sentido de que la norma va encaminada a reconocer que toda persona que tenga un interés directo en la subsistencia del acto reclamado tiene el carácter de tercero perjudicado, esencialmente en materia administrativa que “revela claramente la intención del creador de la norma de no dejar fuera el concepto de terceros perjudicados a los demandados no emplazados, ya que tienen el interés en la subsistencia del acto reclamado”, criterio sostenido en la Tesis de Jurisprudencia denominada “TERCERO PERJUDICADO EN EL AMPARO PROMOVIDO POR QUIEN ES ACTOR EN UN JUICIO DISTINTO DEL ORDEN PENAL. TIENE AQUEL CARÁCTER EL DEMANDADO, PUES AUNQUE NO HAYA SIDO

EMPLAZADO, TIENE INTERÉS DIRECTO EN LA SUBSISTENCIA DEL ACTO RECLAMADO"⁹.

La Suprema Corte de Justicia de la Nación ha determinado que el tercero perjudicado es quien haya gestionado en su favor el acto que se reclama; pero tiene, así mismo, esa calidad de persona que, si bien gestionó en su propio beneficio el acto combatido, intervino como contraparte del agraviado en el procedimiento que precedió al acto que fue impugnado, siempre que dicho procedimiento se haya desenvuelto en forma de juicio ante la autoridad responsable.

Cuando exista tercero perjudicado, al igual que en el caso del quejoso, se tiene que indicar el domicilio en el cual se debe realizar el emplazamiento de la demanda de amparo, así como todas aquellas notificaciones personales que se le tengan que practicar. El domicilio que se indique puede ser el particular, o aquel en el que realice sus actividades diarias según le convenga.

c) Autoridades responsables. Para Raúl Chávez Castillo, la autoridad responsable es el *"órgano del Estado que imperativa y unilateralmente impone su voluntad en relaciones de supra o subordinación, regidas por el derecho público, con facultades de decisión o ejecución o de ambas, por medio de las cuales crea, modifica o extingue situaciones jurídicas que afecten la esfera legal de los gobernados y que deban exigirse mediante el uso de la fuerza pública o a través de otras autoridades y aún más sin necesidad de acudir a los órganos judiciales ni de obtener el consenso del gobernado"*¹⁰.

Hablamos de una autoridad responsable cuando algún órgano del Estado realiza algún acto unilateral e imperativo, en cumplimiento de sus funciones y dentro de

⁹ Novena Época, Instancia Segunda Sala. Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta XVIII, Septiembre de 2003, Página: 578, Tesis 2/a./J 78/2003. Jurisprudencia Materia Común.

¹⁰ Chávez Castillo, Raúl. *Op. Cit.p. 19*

la esfera de sus atribuciones oficiales, pudiendo ser de hecho o contenida en el cuerpo de una ley que recae y afecta la esfera jurídica del gobernado.

De acuerdo con el artículo 11 de la Ley de Amparo, se denomina autoridad responsable toda aquella que dicte, promulgue, publique, ordene, ejecute o trate de ejecutar la ley o el acto reclamado.

El quejoso debe señalar cada una de las autoridades que de alguna manera intervinieron en el acto reclamado. Si del cuerpo de la demanda se advierte que existe una autoridad que no se ha emplazado, el juzgador debe prevenir al quejoso para que lo señale como autoridad responsable y emplazarlo a juicio, con el objeto de que el sentido de la sentencia que se dicte no se vea alterado con esa omisión.

Una vez que está emplazada a juicio, la autoridad responsable debe emitir su informe justificado, que es una especie de contestación a la demanda de garantías y que más adelante analizaremos.

d) Ley o acto que de cada autoridad se reclame. Este requisito está emparejado con el anterior, con la persona que lo realiza. El acto de autoridad, como ya lo hemos mencionado, es el acto unilateral e imperativo, que realiza la autoridad en cumplimiento de sus funciones y dentro de la esfera de sus atribuciones oficiales, pueden ser de hecho o estar contenido en el cuerpo de una ley, sus efectos recaen y afectan la esfera jurídica del gobernado.

En la práctica, la demanda de amparo contiene un capítulo específico en el que se enlistan las autoridades responsables y el acto de autoridad que de ella emana. Así mismo, dentro del cuerpo de la demanda de amparo, se debe manifestar de forma sistematizada, clara y ordenada cuál es la ley o acto que se le atribuye a cada autoridad responsable, y en el caso de no impugnarse ninguna ley, se deberá precisar de igual manera el acto reclamado de la autoridad.

e) Protesta de decir verdad. Es considerado como un requisito de carácter formal, cuyo objeto es darle credibilidad a lo que manifieste el quejoso. El juzgador parte de los elementos que aporte el quejoso en el cuerpo de la demanda, y que son apoyados con las pruebas que lo soporta para emitir la sentencia respectiva. En el caso de que la misma no sea incluida en el cuerpo de la demanda, dará paso a que el Juez realice un auto aclaratorio para que el quejoso la incluya, en caso contrario la demanda será desechada.

Este requisito es importante, ya que como lo hemos manifestado, el quejoso tiene el deber de conducirse con verdad en la narración de los hechos que son el soporte de sus pretensiones, en caso contrario caería en los supuestos del artículo 211 de la Ley de Amparo que trae las sanciones que le pudiesen ser aplicadas por ello.

f) Hechos o abstenciones que constituyen antecedentes del acto reclamado. Se refiere a todos los acontecimientos que le constan al quejoso y que le causaron el agravio en relación con el acto reclamado. En la práctica, se deben enunciar por orden cronológico y enunciados por separado. Estos se refieren a los antecedentes del acto reclamado y que constituyen la base de los conceptos de violación.

3.1.1. Admisión de la demanda.

El término para interponer la demanda de amparo es de quince días hábiles contando a partir al en que haya surtido sus efectos la notificación al quejoso de la resolución o acto que se reclame.

El quejoso (quien deberá acreditar de manera plena que tiene interés jurídico, esto es, que el acto que pretende impugnar le causa un agravio) deberá presentar su

demanda ante la Oficialía de Partes Común del Juzgado de Distrito que le corresponda por su competencia. Este le recibirá su demanda, la registrará y la turnará para su trámite a la Secretaría del Juzgado, quien será la encargada de revisar que es competente, su procedencia y que se haya cumplido con los requisitos del artículo 116 de la Ley de Amparo.

Hecho lo anterior, dará cuenta al Juez para que de acuerdo con el artículo 147 de la Ley de Amparo, examine la demanda, tomando en consideración lo que a la letra dice:

“Artículo 147.- Si el juez de Distrito no encontrare motivos de improcedencia, o se hubiesen llenado los requisitos omitidos, admitirá la demanda y, en el mismo auto, pedirá informe con justificación a las autoridades responsables y hará saber dicha demanda al tercer perjudicado, si lo hubiere; señalará día y hora para la celebración de la audiencia, a más tardar dentro del término de treinta días, y dictará las demás providencias que procedan con arreglo a esta ley”.

...

En esta etapa, el Juez de Distrito debe considerar varios elementos, comenzando con el análisis que debe realizar al escrito inicial de demanda, verificará que en el mismo no haya alguna causal de improcedencia a la que se refiere el artículo 73 de la Ley de Amparo, y que haya sido interpuesta dentro del término de quince días hábiles de acuerdo con el artículo 21 de la Ley de Amparo. De igual manera se cerciorará que cumpla con las formalidades que para tal efecto señala el artículo 116.

Si advirtiera que la misma es oscura, imprecisa o en su caso haya omitido alguno de los requisitos del artículo 116, deberá ordenar un auto aclaratorio al quejoso para que lo aclare dentro del término de tres días hábiles, si el quejoso cumple con la prevención del Juez, y éste no se encuentra impedido y no hay motivo de improcedencia, dictará el Auto de Admisión que deberá contener los siguientes elementos:

- a) Tendrá por admitida la demanda, así como las copias que acompaña y que deberán ser suficientes para correr traslado a las autoridades demandadas, Ministerio Público Federal y al Tercero Perjudicado en caso de haberlo.
- b) Mandará formar el expediente o cuaderno principal y anotar el registro correspondiente en el libro de gobierno y en caso de haber solicitado el incidente de suspensión, ordenará formar por cuerda separada el expedientillo correspondiente.
- c) Señalará una fecha y hora para la celebración de la audiencia constitucional y otorgará a las autoridades responsables del acto de que se trate, un plazo de cinco días hábiles contados a partir de la fecha de notificación del auto admisorio para que rindan su informe justificado.
- d) Ordenará el emplazamiento al tercero perjudicado y dará vista al Ministerio Público Federal adscrito.
- e) Se pronunciará sobre las pruebas que hayan sido ofrecidas, así como las personas autorizadas para promover en el juicio y las que están autorizadas para oír y recibir notificaciones por las partes relativas y el domicilio para los mismos efectos.
- f) Por último ordenará la notificación de las partes.

3.1.2. Desechamiento de la demanda.

Contrario a lo anterior, el Juez de Distrito se puede pronunciar en el sentido de desechar la demanda de amparo. Esto acontece generalmente cuando se percate de la existencia de alguna causa de improcedencia notoria, manifiesta e indubitable, mismas que serán analizadas de oficio.

Se encuentra previsto en el artículo 145 de la Ley de Amparo que a la letra dice:

“Artículo 145. El Juez de Distrito examinará, ante todo, el escrito de demanda; y si encontrare motivo manifiesto e indudable de improcedencia, la desechará de plano, sin suspender el acto reclamado”

Cualquier decisión tomada por el Juez, deberá tener el previo análisis de la demanda de amparo, y si existiese alguna causal de improcedencia, procederá a desecharla.

El auto de desechamiento de la demanda de amparo debe fundarse única y exclusivamente en la presencia de motivos o elementos notorios e indubitables de improcedencia.

Para que pueda desecharla, debe tratarse de una causal de improcedencia que no acepte prueba posterior por la que pueda ser desvirtuada. Esta se decreta de plano y no da oportunidad al quejoso de manifestarse al respecto, por lo tanto, si se estuviera solicitando la suspensión del acto reclamado, la misma no se decretará. No obstante lo anterior, el quejoso podrá interponer un recurso de revisión contemplado en el artículo 83 fracción I de la Ley de Amparo, el cual será remitido a un Tribunal Colegiado de Circuito para su resolución.

3.2. Informe Justificado en el Amparo Indirecto.

Se puede definir al informe justificado como el acto procesal escrito de la autoridad responsable por el que da contestación a la demanda de amparo y por el que se acompañan los documentos crediticios relativos al acto reclamado.¹¹

¹¹ Arellano Ramírez, Carlos. Op. Cit. Pag. 730.

El informe justificado se contempla dentro del artículo 149 de la ley de la materia y se solicita a las autoridades a las cuales se les imputan los actos reclamados, en relación con el fondo de la controversia de amparo y a sus diversas modalidades dentro del mismo auto admisorio de demanda. Se puede equiparar a lo que correspondería a la contestación de la demanda, y con él se solicita al juzgador que declare la constitucionalidad de los actos reclamados y en consecuencia, negar el amparo solicitado. Se deben de acompañar los documentos que prueben lo manifestado por la autoridad. En el cuerpo de dicho informe justificado se indica si es cierto o no el acto y los conceptos de violación que se reclama y manifiesta por parte del quejoso.

El artículo 149 nos dice:

Artículo 149.- Las autoridades responsables deberán rendir su informe con justificación dentro del término de cinco días, pero el juez de Distrito podrá ampliarlo hasta por otros cinco si estimara que la importancia del caso lo amerita. En todo caso, las autoridades responsables rendirán su informe con justificación con la anticipación que permita su conocimiento por el quejoso, al menos ocho días antes de la fecha para la celebración de la audiencia constitucional; si el informe no se rinde con dicha anticipación, el juez podrá diferir o suspender la audiencia, según lo que proceda, a solicitud del quejoso o del tercero perjudicado, solicitud que podrá hacerse verbalmente al momento de la audiencia.

Las autoridades responsables deberán rendir su informe con justificación exponiendo las razones y fundamentos legales que estimen pertinentes para sostener la constitucionalidad del acto reclamado o la improcedencia del juicio y acompañarán, en su caso, copia certificada de las constancias que sean necesarias para apoyar dicho informe.

Cuando la autoridad responsable no rinda su informe con justificación se presumirá cierto el acto reclamado, salvo prueba en contrario, quedando a cargo del quejoso la prueba de los hechos que determinen su inconstitucionalidad cuando dicho acto no sea violatorio de garantías en sí mismo, sino que su constitucionalidad o inconstitucionalidad dependa de los motivos, datos o pruebas en que se haya fundado el propio acto.

Si la autoridad responsable no rinde informe con justificación, o lo hace sin remitir, en su caso, la copia certificada a que se refiere el párrafo segundo de este artículo, el juez de Distrito le impondrá, en la sentencia respectiva, una multa de diez a ciento cincuenta días de salario. No se considerará como omisión sancionable, aquella que ocurra debido al

retardo en la toma de conocimiento del emplazamiento, circunstancia que deberá demostrar la autoridad responsable.

Si el informe con justificación es rendido fuera del plazo que señala la ley para ello, será tomado en cuenta por el juez de Distrito siempre que las partes hayan tenido oportunidad de conocerlo y de preparar las pruebas que lo desvirtúen.

Este mismo artículo señala que el informe justificado se debe presentar dentro del plazo de cinco días hábiles siguientes a partir de que le fue notificada la demanda de amparo, que podrá ser ampliado por el Juez por otros cinco días. No obstante lo anterior, en la práctica y debido a que se trata de un plazo muy corto, se permite que, aunque no sea dentro del plazo establecido por la ley, se entregue con anticipación a la audiencia constitucional para que el quejoso pueda conocer su contenido y pueda controvertirlos mediante los alegatos, puesto que si no lo conoce se deja en estado de indefensión, ya que no se le da la oportunidad de refutarlos y aportar las pruebas que considere para desvirtuarlo.

Por lo tanto, si se presenta extemporáneamente es aceptado, siempre y cuando las partes hayan tenido conocimiento de su contenido y tengan la oportunidad de desvirtuarlo.

La autoridad puede responder y abarcar varios sentidos tales como: reconocer como cierto el acto reclamado, negar la existencia del acto reclamado, aceptar los hechos que manifiesta el quejoso, controvertir los conceptos de violación, defender la constitucionalidad de sus actos o referirse a las causales de improcedencia que estime.

3.2.1. Falta de rendición.

La ausencia de rendición del informe justificado tiene los mismos efectos que tiene la rebeldía del demandado en el proceso civil, esto es la falta de contestación

oportuna de la demanda producirá como efecto que se presuman confesados los hechos señalados en la última, salvo prueba en contrario.

El artículo 149 de la Ley de Amparo prevé que en caso de que la autoridad no rinda su informe, se presumirá cierto el acto reclamado, salvo prueba en contrario, quedando a cargo del quejoso la prueba de los hechos que determinen su inconstitucionalidad cuando dicho acto no sea violatorio de garantías en sí mismo, sino que su constitucionalidad o inconstitucionalidad dependa de los motivos, datos o pruebas en que se haya fundado el propio acto.

La importancia que se le atribuye a la falta de rendición del informe justificado, radica en la presunción de la certeza del acto reclamado.

Raúl Chávez Castillo hace un análisis de este precepto diciendo: "...si no fuese rendido el informe de que se trata antes de la celebración de la audiencia constitucional y se celebra ésta, se presumirá cierto el acto reclamado pero si de las constancias que informan el expediente de amparo se desprendiese que no existe el acto que se le atribuye no obstante tal presunción se tendrá por no cierto..."

Mas adelante concluye diciendo: "...Por consiguiente, en caso de que se tenga por presuntivamente cierto tal acto y no sea inconstitucional en sí mismo (que su constitucionalidad o inconstitucionalidad dependa de los motivos, datos o pruebas en que se haya fundado el propio acto) la carga de la prueba de la inconstitucionalidad de ese actor reclamado recae en la parte quejosa; en consecuencia, no existirá la obligación de que se habla en aquellos casos en que se reclamen actos negativos a la autoridad responsable,..."¹²

Por lo tanto, se puede considerar que un informe justificado no fue presentado, si consta en el sello de recibido del juzgado de que se trate fecha posterior a la

¹² Chávez Castillo, Raúl. Op. cit. Pág. 398

señalada para la celebración la audiencia constitucional, por lo que su contenido ya no deberá ser valorado por el Juzgador.

Además de las consecuencias jurídicas de dicha omisión, se le impondrá una multa de diez a trescientos días de salario mínimo.

3.2.2. Extemporaneidad.

En principio, el artículo 149 previene el diferimiento de la audiencia constitucional cuando el informe justificado no se rindió con el debido tiempo para que el quejoso conozca su contenido y pueda manifestar lo que a su derecho convenga.

De acuerdo con el contenido del artículo que se analiza, podemos considerar que un informe justificado es extemporáneo, cuando el mismo haya sido rendido fuera del plazo señalado con anterioridad, sin embargo, el mismo deberá ser considerado por el Juez de Distrito siempre y cuando las partes hayan tenido oportunidad de conocerlo y manifestar lo que a su derecho convenga, soportado con las pruebas que lo desvirtúen.

Considero que esta facilidad que se le otorga a la autoridad para emitir su informe justificado antes de la celebración de la audiencia, pone en desigualdad a las partes. En la práctica, si el quejoso presenta extemporáneamente cualquier cumplimiento que haya sido notificado por el juzgador lo tienen como no presentado y no es tomado en cuenta al momento de emitir su fallo, por lo tanto, se debería dar el mismo trato a la autoridad, ya que este término es notificado con el debido tiempo para que este conozca el contenido de la demanda. Por otra parte, la regla sería la presentación dentro del término de cinco días que confiere la ley y no así la extemporaneidad del mismo como se realiza en la práctica, en la que el proceso se alarga debido a ello, haciendo más tardada la obtención del amparo de la Justicia para el quejoso.

3.3. Pruebas.

De acuerdo al artículo 150 de la Ley de amparo, serán admisibles toda clase de pruebas, excepto la de posiciones que no es otra que la confesional, y aquellas que fueren contra la moral y el derecho.

La ley de Amparo no contempla de manera específica la etapa probatoria en el juicio, Sin embargo, en la práctica las pruebas son ofrecidas dentro del escrito inicial de demanda y dependiendo de la que se trate son desahogadas ya sea por su propia naturaleza o en el momento de celebrar la audiencia constitucional.

Lo anterior es debido a la aplicación supletoria del Código Federal de Procedimientos Civiles, que en sus artículos 93 y 94 nos permiten ofrecer las siguientes:

- ✓ La **prueba documental** puede acompañarse desde la presentación de la demanda o inclusive antes de la audiencia constitucional. Esta se desahoga por su propia naturaleza al momento de celebrar la Audiencia Constitucional. Si alguna de las partes llegara a objetar alguna de las pruebas documentales alegando su falsedad, el Juez suspenderá la audiencia y señalará fecha dentro del término de 10 días siguientes para realizarla de acuerdo al artículo 153 de la Ley de Amparo. En esta nueva fecha se recibirán las pruebas y contrapruebas que demuestren la autenticidad del documento de que se trate.

- ✓ En cuanto a las **pruebas testimonial, pericial y de inspección judicial**, deben ser anunciadas cuando menos cinco días hábiles y completos antes

del día señalado para la audiencia constitucional, sin contar el día del ofrecimiento ni el señalado para la audiencia.

Una vez anunciadas, deberá exhibirse copia de los interrogatorios al tenor de los cuales deban ser examinados los testigos, o en su caso, aquel que deba contestar el perito.

Ya que se recibieron, el Juez ordenará que se entregue una copia a cada una de las partes para que puedan formular por escrito o verbalmente las repreguntas cuando se lleve a cabo la audiencia constitucional. No se admitirán más de tres testigos por cada hecho y requerirá al promoverse de la prueba para que el día y hora señalado que tenga verificativo la audiencia constitucional presente a sus testigos.

Por lo que respecta a la prueba pericial, cada una de las partes puede designar un perito o los que estime convenientes para la práctica de la diligencia; sin perjuicio a que se asocie al nombrado por el Juez o rinda dictamen por separado.

La inspección judicial se deberá desahogar antes de la celebración de la audiencia constitucional, ya que si no se hace dará lugar a la suspensión de la audiencia, para el efecto de que se traslade el personal designado en compañía de las partes al lugar donde se llevará a cabo la inspección.

- ✓ La **prueba presuncional** puede solicitarse en el escrito donde se ofrezcan las demás.

3.4. Alegatos.

El Diccionario Jurídico Mexicano define a los alegatos como la exposición oral o escrita de los argumentos de las partes sobre el fundamento de sus respectivas pretensiones, una vez agotada la etapa probatoria y con anterioridad al dictado de la sentencia de fondo en las diversas etapas del proceso¹³.

Los alegatos podrán realizarse de forma verbal o escrita. La regla general es que se presenten por escrito. Se deben presentar antes de la celebración de la audiencia constitucional y los mismos versarán sobre todas aquellas cuestiones manifestadas por las autoridades responsables en su informe justificado.

3.5. Audiencia Constitucional.

La audiencia constitucional¹⁴ se llevará a cabo el día y hora señalada en el auto admisorio de la demanda de amparo y se declarará abierta por el Juez. En ella se hará constar la presencia de las partes asistentes por medio del actuario y se dará lectura a cada una de las constancias.

Se pueden distinguir tres momentos específicos y ordenados dentro de la audiencia constitucional.

El primer momento es el de las PRUEBAS. Dentro de este, se desahogarán cada una de las pruebas ofrecidas por las partes que se hayan recibido con anterioridad

¹³ Fix Zamudio, Héctor. Aportación al Diccionario Jurídico Mexicano. Tomo I, Méxio, Porrúa, 2007. Pag. 161.

¹⁴ Genaro Góngora Pimentel nos dice que se denomina audiencia constitucional, porque en ella se plantea el problema, que debe resolver el juzgador si los actos reclamados son o no constitucionales. Asimismo, agrega la utilidad de denominarla así, puesto que se puede distinguir de aquella audiencia que selle va a cabo en el incidente.

y que se hayan aportado en el momento de la misma audiencia. En cuanto a la prueba pericial, se tendrá por recibido el peritaje rendido por el perito designado por el Juez de Distrito o por los designados por cada una de las partes.

Se procederá a tomar la PROTESTA DE LEY a los testigos presentados por el promovente de la prueba. Una vez realizado lo anterior, se les separará para que no se enteren de las respuestas dadas, una vez obtenidas las respuestas, se les examinará conforme al interrogatorio correspondiente, previamente calificado de legal por el Juez de Distrito.

Las partes y el Juez podrán realizar las repreguntas que consideren pertinentes y las de las partes serán también calificadas por el Juez.

En caso de haber ofrecido la prueba de inspección judicial, y que ésta se haya desahogado, se levantará un acta circunstanciada.

El segundo momento es el de los ALEGATOS, una vez recibidos, se precede a recibir el pedimento al Ministerio Público y se recabarán las firmas que estuvieron presentes en la audiencia.

El tercer momento es el de la SENTENCIA. En la práctica por lo general no se encuentran presentes las partes en la audiencia y derivado de la carga de trabajo que tienen los Juzgados, el expediente se turna entonces a un Secretario que se encargue del proyecto de la Sentencia misma que será revisada por el Juez.

3.6. Sentencia.

El Diccionario Jurídico Mexicano define la sentencia como *"la resolución que pronuncia el juez o tribunal para resolver el fondo del litigio, conflicto o controversia, lo que significa la terminación normal del proceso."*

De acuerdo con *Ovalle Fabela*, la sentencia es *"la resolución que emite el Juzgador sobre el litigio sometido a su conocimiento y mediante la cual normalmente pone término al proceso"*¹⁵.

Así, la sentencia de amparo es aquella que resuelve la controversia constitucional planteada¹⁶.

Los requisitos de la sentencia se conforman por:

- a) Los datos de identificación del proceso, al que se le denomina Preámbulo.
- b) Los antecedentes mejor conocidos como Resultandos,
- c) Los fundamentos jurídicos y valoración de las pruebas, a los que se le llama Considerandos y
- d) Los puntos resolutivos, que indican el sentido de la sentencia.

La Ley de Amparo la regula en el Capítulo X denominado DE LAS SENTENCIAS.

La sentencia se puede dar en tres sentidos:

Concede el amparo. Su finalidad será el restituir al agraviado en el pleno goce de la garantía o garantías violadas, como resultado del análisis del acto reclamado contenido en los conceptos de violación expresados en la demanda del Juicio

¹⁵ Ovalle Fabela, José. Derecho Procesal Civil. Edit. Oxford University Press, México, 2000. Pag. 187.

¹⁶ Silva Ramírez, Luciano. El Control Judicial de la Constitucionalidad y el Juicio de Amparo. Porrúa, México, 1ª. Ed. 2008. Pag. 422.

Constitucional. Tratándose de actos positivos, se hará el restablecimiento de las cosas al estado que guardaban antes de la violación cometida por la autoridad responsable. Tratándose de actos negativos, deberá obligar a la autoridad responsable para que actúe en el sentido de respetar la garantía de que se trate y cumplir con lo dispuesto en la misma.

Negar el amparo. La sentencia de igual manera se puede dictar en el sentido de negar el amparo, por constatarse que el acto o resolución que se combate es constitucional, por lo que se determina su validez.

Sobreseer el juicio. De acuerdo a alguna de las causales de sobreseimiento establecidas en la ley.

En el caso de que ninguna de las partes interponga algún recurso en contra de la sentencia dictada, la sentencia causará ejecutoria y se notificará a las autoridades responsables para que den cumplimiento a la misma dentro del término de veinticuatro horas siguientes a la notificación. Una vez que se cumplió con la ejecutoria se ordena el archivo del expediente de amparo.

CAPÍTULO IV. PROPUESTA DE REFORMA CONSTITUCIONAL PARA LA PROCEDENCIA DEL AMPARO INDIRECTO CONTRA ACTOS DE TRIBUNALES ADMINISTRATIVOS DE IMPOSIBLE REPARACIÓN.

Para poder determinar si es necesaria una reforma constitucional para la procedencia del amparo indirecto contra actos de tribunales administrativos de imposible reparación, debemos analizar los criterios que se deben considerar para la procedencia o improcedencia del juicio de amparo indirecto.

Cuando se trata de actos que por sus consecuencias dentro del juicio son de imposible reparación, de acuerdo con lo dispuesto por el artículo 107 fracción III inciso b) Constitucional y el 114 fracción IV de la Ley de Amparo, se debe considerar si afectan de manera directa e inmediata alguno de los derechos sustantivos del quejoso y si dicha afectación podría ser irreversible.

Los criterios orientadores para determinar la procedencia o improcedencia del juicio de amparo indirecto son:

- a) Cuando las consecuencias de los actos afectan de manera directa e inmediata alguno de los derechos sustantivos previstos en la Constitución, ya que la afectación no podría repararse aun obteniendo sentencia favorable en el juicio, por haberse consumado irreversiblemente la violación de la garantía individual de que se trate, es decir, cuando los mismos se vuelven actos consumados; y
- b) Cuando sus consecuencias afectan a las partes en grado predominante o superior. De no actualizarse ninguno de estos supuestos, en el orden previsto, será improcedente el juicio de amparo indirecto y el gobernado deberá esperar hasta que se dicte la sentencia de fondo para controvertir la

posible violación cometida a través del juicio de amparo directo, según lo dispuesto en los artículos 158, 159 y 161 de la Ley de Amparo.¹

Registro No. 167042

Localización:

Novena Época

Instancia: Tribunales Colegiados de Circuito

Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta

XXX, Julio de 2009

Página: 1642

Tesis: XI.T.Aux.C. J/1

Jurisprudencia

Materia(s): Común

ACTOS EN JUICIO DE IMPOSIBLE REPARACIÓN. SUPUESTOS QUE DEBE PONDERAR EL JUEZ DE DISTRITO PARA DETERMINAR SOBRE LA PROCEDENCIA DEL JUICIO DE AMPARO INDIRECTO.

De la interpretación sistemática y funcional de los artículos 107, fracción III, inciso b), de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y 114, fracción IV, de la Ley de Amparo, en relación con los criterios establecidos por nuestro Máximo Tribunal respecto del concepto de acto de imposible reparación, como argumento de autoridad, se advierte que para que el Juez de Distrito pondere sobre la procedencia de un amparo indirecto respecto de un acto dictado dentro de juicio, no debe apreciar si la infracción puede o no reclamarse cuando se dicte la resolución definitiva, ya que el Alto Tribunal del país, en jurisprudencia obligatoria, se pronunció en cuanto a la naturaleza jurídica que deben tener los actos en juicio, en el sentido de que solamente existen dos supuestos normativos de procedencia del amparo indirecto: a) cuando la violación afecta de manera inmediata o directa algún derecho sustantivo o fundamental (regla general) o, bien b) si se trata de una violación exorbitante del procedimiento; de tal suerte que la posibilidad de que una supuesta infracción al procedimiento pueda o no impugnarse cuando se reclame la sentencia definitiva, no constituye hipótesis normativa de procedencia del juicio de garantías biinstancial, habida cuenta que tal facultad sólo compete a los Tribunales Colegiados de Circuito cuando conozcan del juicio de amparo directo, a los que corresponde estimar si procede o no analizar la infracción que se reclame, de acuerdo con los requisitos que prevé la

¹ Tesis Aislada. ACTOS DE EJECUCIÓN IRREPARABLE. CRITERIOS PARA DETERMINAR LA PROCEDENCIA O IMPROCEDENCIA DEL JUICIO DE AMPARO INDIRECTO. Novena Época, Instancia: Pleno Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta XX, Octubre de 2004, Página: 9 Tesis: P. LVII/2004. Tesis Aislada. Materia(s): Común

Ley Reglamentaria de los Artículos 103 y 107 de la Constitución General de la República, para tal efecto, dado que, inclusive, podría darse el supuesto de que existan violaciones procesales en juicio que no se pudieran reclamar en alguna de las dos vías de amparo. TRIBUNAL COLEGIADO AUXILIAR EN MATERIA CIVIL CON RESIDENCIA EN MORELIA, MICHOACÁN.

Amparo en revisión (improcedencia) 247/2008. *****. 4 de diciembre de 2008. Unanimidad de votos. Ponente: Jaime Uriel Torres Hernández. Secretario: Ricardo Hurtado Luna.

Amparo en revisión 265/2008. 4 de diciembre de 2008. Unanimidad de votos. Ponente: Jaime Uriel Torres Hernández. Secretaria: Sonia Suárez Ríos.

Amparo en revisión (improcedencia) 383/2008. José Muñiz Zepeda y otra. 8 de enero de 2009. Unanimidad de votos. Ponente: Jaime Uriel Torres Hernández. Secretario: Ricardo Hurtado Luna.

Amparo en revisión (improcedencia) 290/2008. Gustavo Martínez Lua. 6 de febrero de 2009. Unanimidad de votos. Ponente: Jaime Uriel Torres Hernández. Secretaria: Sonia Suárez Ríos.

Amparo en revisión (improcedencia) 396/2008. Martha Esthela Ochoa Cervantes. 12 de febrero de 2009. Unanimidad de votos. Ponente: Joel González Jiménez. Secretaria: Marvella Pérez Marín.

Aquí la importancia de la interposición del correcto juicio de garantías debido a que de no presentarse de manera correcta, se corre el riesgo de dejar en estado de indefensión ya que los actos que se pretendan combatir se pueden convertir en actos consentidos o de imposible reparación debido a la presentación del juicio de garantías incorrecto.

4.1 Actos que sin ser sentencia definitiva y sin decidir el asunto en lo principal ponen fin al juicio.

En capítulos anteriores hemos analizado la procedencia del amparo indirecto, hemos visto ante quien se debe promover, el término para promoverlo, así como su tramitación.

En el presente capítulo trataremos un aspecto muy interesante del amparo indirecto, y veremos por qué es importante que el legislador considere una reforma constitucional para la procedencia del amparo indirecto contra actos de tribunales administrativos de imposible reparación.

Para llegar a ello, es necesario dar una breve exposición de los actos que sin ser sentencia definitiva y sin decidir el asunto en lo principal ponen fin al juicio, ya que la actual problemática en nuestra legislación vigente es la no existencia de manera concreta de la definición de estos actos llevando a ello a confusiones jurídicas.

Como primer punto comenzaremos diciendo que las sentencias definitivas son aquellas que deciden una controversia jurídica en lo principal, que resuelven sobre las acciones y excepciones de las partes en cuanto al fondo del asunto, y de las cuales no exista ningún recurso ordinario por el que puedan ser modificadas o revocadas. Consideramos que las sentencias definitivas son aquellas que resuelven el juicio en lo principal poniendo fin al mismo.

En el caso del juicio contencioso administrativo, la sentencia de fondo *“es la decisión en la que se admiten o rechazan las pretensiones del actor y pone fin al juicio contencioso administrativo, es decir, resuelve el fondo de los puntos controvertidos y se distingue de las llamadas sentencias interlocutorias, en tanto estas últimas son decisiones sobre cuestiones incidentales que surgen durante el proceso y no representan la especial importancia que en el juicio contencioso administrativo tienen las de fondo.”*²

Por lo tanto, consideramos que las sentencias que no son definitivas son aquellas que no resuelven el asunto en lo principal y de las cuales existen recursos por el cual puedan combatirse. Las sentencias no definitivas deben carecer de alguno de los dos elementos que determina la definitividad.

² Instituto de Investigaciones Jurídicas. *Diccionario Jurídico Mexicano*. México, Porrúa UNAM, 2007. Pág. 3441.

En el caso concreto, la Ley Federal del Procedimiento Contencioso Administrativo en su artículo 53 nos indica cuáles son las sentencias que tienen el carácter definitivo, conteniendo en sus dos primeras fracciones los elementos que le dan dicha calidad:

Artículo 53. La sentencia definitiva queda firme cuando:

I. No admita en su contra recurso o juicio.

II. Admitiendo recurso o juicio, no fuere impugnada, o cuando, habiéndolo sido, el recurso o juicio de que se trate haya sido desechado o sobreseído o hubiere resultado infundado, ...

Ahora bien, entendemos como actos que sin ser sentencias definitivas y sin resolver el asunto en lo principal ponen fin al juicio, todos aquellos emitidos por los tribunales administrativos que dan por concluido el juicio debido a que es imposible continuar con la prosecución del juicio debido a las características intrínsecas.

Estos actos no se ocupan del fondo del asunto o de la cuestión principal motivo de la litis, sino que son resoluciones que no trascienden a la sentencia definitiva, y por lo tanto, ésta no se ocupa de dichas cuestiones que no deciden el asunto en lo principal, por lo que no resolverán el fondo de la controversia y en virtud del cual no proceda ningún recurso ordinario por el que puedan ser modificadas o revocadas.

El juicio puede concluir por una resolución que no es la sentencia que resuelve la controversia en el fondo, sino una resolución que la da por terminada sin resolver a quién corresponde el derecho controvertido, bien sea porque al momento de dictar sentencia la autoridad jurisdiccional declara improcedente la acción por algún defecto procesal en la relación jurídica que debe estar perfectamente integrada, o bien por la procedencia de alguna defensa o excepción dilatoria, o porque el juicio concluye antes de dictar sentencia por desistimiento de la acción o caducidad de la instancia, o por alguna resolución anticipada que así lo decida;

siempre y cuando esa clase de resoluciones no ordenen la reposición del procedimiento (porque de ser así el juicio no estará concluido); resolución que da por concluido el juicio de manera anticipada que también debe tener la característica de definitiva, en los términos antes señalados, de acuerdo con el artículo 46 de la Ley de Amparo.

La impugnación de estas resoluciones se introdujeron en la legislación con la reforma al artículo 107 fracción V de nuestra Constitución Política, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 10 de agosto de 1987 adicionando un último párrafo, así como con la posterior reforma al artículo 158 de la Ley de Amparo publicada en el mismo Diario Oficial el 5 de enero de 1988.

Las consecuencias de dichas reformas trajeron confusión jurídica en la impugnación de los actos estudiados en este apartado, ya que es más difícil determinar cuál es el juicio de amparo procedente y da la pauta a que debido a la mala interpretación del contenido de dichos preceptos se deje en estado de indefensión y vulnerabilidad al quejoso.

4.2 Naturaleza jurídica de dichos actos y su problemática.

Para efectos de estudio, primero haremos un breve análisis de la procedencia del amparo directo emanada de las reformas en cita, posteriormente haremos referencia al tema central motivo de esta investigación, la procedencia del juicio de amparo biinstancial contra actos de tribunales administrativos.

Una vez que se ha establecido qué son los actos que sin ser sentencia definitiva y sin resolver el asunto en lo principal ponen fin al juicio, continuamos definiendo su naturaleza jurídica y presentando la problemática jurídica que conllevan.

Como lo mencionamos con anterioridad, estos actos se introdujeron a la legislación mediante las reformas al artículo 107 fracción V, cuya publicación en el Diario Oficial de la Federación fue el 10 de agosto de 1987, y posteriormente, las de la Ley de Amparo del 5 de enero de 1988, que trajeron como consecuencia diversas contradicciones.

La importancia de estas reformas de la fracción V del artículo 107 constitucional, va encaminada a prever la posibilidad de impugnar vía amparo directo no sólo contra sentencias definitivas y laudos, sino además contra las resoluciones que sin ser sentencias definitivas y sin decidir el asunto en lo principal pongan fin a juicio. Así mismo, se dotó de competencia a los Tribunales Colegiados de Circuito para conocer prácticamente de cualquier acto, aun los de imposible reparación que son impugnables en la vía indirecta a través del juicio de amparo directo, reservándose la facultad para que la Suprema Corte de Justicia de la Nación, conociera de aquellos en los que, por su importancia, determinara ejercer su facultad de atracción y con ello conservar su carácter de uniinstancial.

Por otra parte, se dio el carácter de inatacable a las sentencias dictadas por los Tribunales Colegiados de Circuito en el juicio de amparo directo, dado el carácter de impartición de justicia de dichos órganos beneficiado con ello a la carga de trabajo del Máximo Tribunal.³

La citada reforma publicada en el Diario Oficial de la Federación del 10 de agosto de 1987 nos dice:

“DECRETO por el que adiciona la fracción XXIX-H al artículo 73, la fracción I-B al artículo 104 **y un párrafo final a la fracción V** del artículo 107; se reforma el artículo 94, los párrafos primero y segundo del artículo 97: el artículo 101, el inciso a) de la fracción III, el primer párrafo y el inciso b) de la fracción V y las fracciones VI, VIII y XI del artículo 107; y se derogan los párrafos segundo,

³ Cfr. Página web
http://sil.gobernacion.gob.mx/Archivos/Documentos/2008/04/asun_2430201_20080425_1209396089.pdf

tercero y cuarto de la fracción I del artículo 104 y el segundo párrafo de la fracción IX del artículo 107 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

...

Artículo 107.

I a V. ...

La Suprema Corte de Justicia de oficio o a petición fundada del correspondiente Tribunal Colegiado de Circuito o del Procurador General de la República, podrá conocer de los amparos directos que por sus características especiales así lo ameriten.

VI a XIII. ...”

Con esta reforma se marcó la competencia de los Tribunales Colegiados de Circuito para conocer el juicio de amparo directo como uniinstancial, excepto por lo que corresponde a la facultad de atracción de la Suprema Corte cuando se trate de características especiales a dirimir en el juicio.

Por otra parte, el 5 de enero de 1988 se adicionó el último párrafo al artículo 46 de la Ley de Amparo, en el cual se prevé el concepto de resoluciones que ponen fin al juicio dando una definición de las mismas.

En efecto, el artículo 46 de la Ley de Amparo señala:

Artículo 46.- Para los efectos del artículo 44, se entenderán por sentencia definitivas las que decidan el juicio en lo principal, y respecto de las cuales las leyes comunes no concedan ningún recurso ordinario por virtud del cual pueden ser modificadas o revocadas.

También se consideran como sentencias definitivas las dictadas en primera instancia en asuntos judiciales del orden civil, cuando los interesados hubieren renunciado expresamente la interposición de los recursos ordinarios que procedan, si las leyes comunes permiten la renuncia de referencia.

Para los efectos del artículo 44, se entenderán por resoluciones que ponen fin al juicio, aquellas que sin decidir el juicio en lo principal, lo dan por concluido, y respecto de las cuales las leyes comunes no concedan ningún recurso ordinario por virtud del cual puedan ser modificadas o revocadas.

De acuerdo con el texto del artículo 46, se consideran sentencias definitivas las que decidan el juicio en lo principal y de las cuales no exista recurso ordinario por el que se puedan combatir. Por otra parte, da un concepto de resoluciones que ponen fin al juicio, distinguiendo de las anteriores la no ocupación del fondo del asunto, pero que por su sentido hacen imposible la prosecución del juicio, coincidiendo ambas en la imposibilidad de recurrirlas por medio de recursos ordinarios.

Por otra parte, el artículo 158 de la Ley de Amparo contempla lo siguiente:

Artículo 158. El juicio de amparo directo es competencia del Tribunal Colegiado de Circuito que corresponda, en los términos establecidos por las fracciones V y VI del artículo 107 constitucional, y procede 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 ningún recurso ordinario por el que puedan ser modificados o revocados, ya sea que la violación se cometa en ellos o que, cometida durante el procedimiento, afecte a las defensas del quejoso, trascendiendo al resultado del fallo, y por violaciones de garantías cometidas en las propias sentencias, laudos o resoluciones indicados.

Para los efectos de este artículo, sólo será procedente el juicio de amparo directo contra sentencias definitivas o laudos y resoluciones que pongan fin al juicio, dictados por tribunales civiles, administrativos o del trabajo, cuando sean contrarios a la letra de la ley aplicable al caso, a su interpretación jurídica o a sus principios generales de Derecho a falta de ley aplicable, cuando comprendan acciones, excepciones o cosas que no hayan sido objeto del juicio, o cuando no las comprendan todas, por omisión o negación expresa.

Cuando dentro del juicio surjan cuestiones, que no sean de imposible reparación, sobre constitucionalidad de leyes, tratados internacionales o reglamentos, sólo podrán hacerse valer en el amparo directo que proceda en contra de la sentencia definitiva, laudo o solución que pongan fin al juicio.

Del artículo de referencia se desprende que el amparo directo procede no solo contra sentencias definitivas o laudos, sino que también contra las resoluciones que pongan fin al juicio dictadas, en materia administrativa y civil respecto de los cuales no proceda ningún recurso ordinario que puedan modificarlos o revocarlos, ya sea durante el procedimiento o por violaciones cometidas en las resoluciones, corrobora lo anterior el criterio de la Corte al respecto que versa

Registro No. 207118

Localización:

Octava Época

Instancia: Tercera Sala

Fuente: Semanario Judicial de la Federación
VI, Primera Parte, Julio a Diciembre de 1990

Página: 188

Tesis: 3a./J. 30/90

Jurisprudencia

Materia(s): Civil

AMPARO DIRECTO. PROCEDE CONTRA RESOLUCIONES QUE PONEN FIN AL JUICIO EN MATERIA CIVIL.

De acuerdo con lo dispuesto en el artículo 107 fracción V, párrafo primero de la Carta Magna, el amparo contra sentencias definitivas o laudos y resoluciones que pongan fin al juicio, se promoverá ante el Tribunal Colegiado de Circuito que corresponda, no sólo cuando se trate de materia administrativa, sino también procede en materia civil, pues aun cuando en el inciso c) de dicho precepto no se haya asentado expresamente, su procedencia respecto a resoluciones que ponen fin al juicio, como se hizo en el inciso b), asentándose únicamente que procede en contra de sentencias definitivas, ello no significa que la procedencia del juicio de amparo en materia civil no haya sufrido modificación alguna pues la reforma a dicho precepto constitucional, que consistió entre otras, en agregar como actos susceptibles de ser reclamados en la vía de amparo directo las resoluciones que ponen fin al juicio, alcanza también a la citada materia, dado que el párrafo primero de la fracción V se encuentra redactado en términos generales al expresar que el amparo contra sentencias definitivas o laudos y resoluciones que pongan fin al juicio, se promoverá ante el Tribunal Colegiado de Circuito que corresponda, en los casos siguientes: (y enumera los incisos a), b), c) y d) dentro de los que se encuentra la materia civil), debiendo tomarse en cuenta la definición que da el artículo 46, último párrafo de la Ley de Amparo, de lo que debe entenderse por resoluciones que ponen fin al juicio, a saber aquéllas que sin decidir el juicio en lo principal, lo dan por concluido y respecto

de las cuales las leyes comunes no concedan ningún recurso ordinario por virtud del cual puedan ser modificadas o revocadas.

Contradicción de tesis 3/90. Entre las sustentadas por el Primer Tribunal Colegiado del Noveno Circuito y el Segundo Tribunal Colegiado del Décimo Segundo Circuito. 13 de agosto de 1990. Cinco votos. Ponente: Salvador Rocha Díaz. Secretaria: Xóchitl Guido Guzmán.

Tesis de jurisprudencia 30/90 aprobada por la Tercera Sala de este alto Tribunal en sesión privada celebrada el diez de septiembre de mil novecientos noventa. Unanimidad de cuatro votos de los señores Ministros: Presidente Sergio Hugo Chapital Gutiérrez, Mariano Azuela Güitrón, Ignacio Magaña Cárdenas y José Antonio Llanos Duarte. Ausente: Salvador Rocha Díaz.

Genealogía:

Gaceta número 34, Octubre de 1990, página 35.

No obstante lo anterior se hace notar, por ser de vital importancia para la finalidad del presente trabajo, que el mismo artículo 158 da la pauta en el tercer párrafo en cuanto a la procedencia del amparo directo al mencionar "cuando dentro del juicio surjan cuestiones, que no sean de imposible reparación...". De acuerdo a este precepto, **cuando se trate de cuestiones que surjan dentro del procedimiento y que por su simple naturaleza sean de imposible reparación procede el amparo indirecto, y deben ser impugnadas de acuerdo al término de tramitación del mismo**, ya que de esperar a la sentencia definitiva del asunto, puede darse el caso de que en esta no se toque el punto que lesionó las garantías del gobernado y se quede en estado de indefensión.

Como ejemplo de lo anterior, existen las tesis siguientes:

Registro No. 177099

Localización:

Novena Época

Instancia: Tribunales Colegiados de Circuito

Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta
XXII, Octubre de 2005

Página: 2287

Tesis: VI.2o.C.227 K

Tesis Aislada
Materia(s): Común

ACTOS DE IMPOSIBLE REPARACIÓN. AL SER ANALIZABLES EN EL JUICIO DE AMPARO INDIRECTO QUE SE PROMUEVA CONTRA ELLOS CUANDO OCURREN DURANTE LA SUSTANCIACIÓN DE UN JUICIO, SE EXCLUYE SU ESTUDIO EN LA VÍA DIRECTA, SI NO CONSTITUYEN UNA VIOLACIÓN PROCESAL EN TÉRMINOS DEL ARTÍCULO 159 DE LA LEY DE AMPARO.

Aquellos actos que surgen durante la tramitación de un juicio, pero que por el grado predominante de afectación que producen y por el carácter especial y sui géneris que tienen, son susceptibles de violar tanto derechos sustantivos como derechos adjetivos, y que en tal virtud son analizables en el juicio de amparo que se promueva en la vía indirecta, al tenor de los artículos 107, fracción III, inciso b), de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y 114, fracción IV, de la Ley de Amparo, entre los que se encuentra, por ejemplo, la confirmación del desechamiento de la reconvención, tornan improcedente el análisis de esa actuación en el juicio uniinstancial; en primer lugar, porque no constituyen una violación a las leyes del procedimiento que pueda analizarse en esta vía, al no estar comprendida dentro de los supuestos del artículo 159 de la Ley de Amparo; pero además, porque al estar definido que su análisis procede en la vía indirecta, por tener una ejecución de imposible reparación para el quejoso, se excluye la posibilidad de que el Tribunal Colegiado de Circuito la pueda atender, al no ser el amparo directo el procedimiento idóneo para analizar esta clase de violaciones.

SEGUNDO TRIBUNAL COLEGIADO EN MATERIA CIVIL DEL SEXTO CIRCUITO.

Amparo directo 338/2005. Amado García Sánchez. 30 de septiembre de 2005. Unanimidad de votos. Ponente: Gustavo Calvillo Rangel. Secretario: Raúl Rodríguez Eguíbar.

Localización:

Novena Época

Instancia: Pleno

Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta
XIII, Enero de 2001

Página: 11

Tesis: P./J. 4/2001

Jurisprudencia

Materia(s): Común

PERSONALIDAD. EN CONTRA DE LA RESOLUCIÓN QUE DIRIME ESTA CUESTIÓN, PREVIAMENTE AL FONDO, PROCEDE EL AMPARO INDIRECTO.

Reflexiones sobre el tema relativo a la procedencia del amparo en contra de la resolución sobre la personalidad, condujeron a este Tribunal Pleno a interrumpir parcialmente el criterio contenido en la tesis jurisprudencial número P./J. 6/91, publicada en las páginas 5 y 6, del Tomo VIII, de la Octava Época del Semanario Judicial de la Federación, correspondiente al mes de agosto de 1991, cuyo rubro es: "PERSONALIDAD. EN CONTRA DE LA RESOLUCIÓN QUE DESECHA LA EXCEPCIÓN DE FALTA DE PERSONALIDAD SIN ULTERIOR RECURSO, ES IMPROCEDENTE EL AMPARO INDIRECTO, DEBIENDO RECLAMARSE EN AMPARO DIRECTO CUANDO SE IMPUGNE LA SENTENCIA DEFINITIVA.", para establecer que si bien es cierto, en términos generales, la distinción entre actos dentro del juicio que afecten de manera cierta e inmediata algún derecho sustantivo protegido por las garantías individuales, y aquellos que sólo afecten derechos adjetivos o procesales, lo que es un criterio útil para discernir que en el primer supuesto se trata de actos impugnables en amparo indirecto en virtud de que su ejecución es de imposible reparación, mientras que en la segunda hipótesis, por no tener esos actos tales características, deben reservarse para ser reclamados junto con la resolución definitiva en amparo directo, también lo es que dicho criterio no puede válidamente subsistir como único y absoluto, sino que es necesario admitir, de manera excepcional, que también procede el juicio de amparo indirecto tratándose de algunas violaciones formales, adjetivas o procesales, entre las que se encuentra precisamente el caso de la falta de personalidad. Para así estimarlo, debe decirse que las violaciones procesales son impugnables, ordinariamente, en amparo directo, cuando se reclama la sentencia definitiva, pero pueden ser combatidas en amparo indirecto, de modo excepcional, cuando afectan a las partes en grado predominante o superior. Esta afectación exorbitante debe determinarse objetivamente, tomando en cuenta la institución procesal que está en juego, la extrema gravedad de los efectos de la violación y su trascendencia específica, así como los alcances vinculatorios de la sentencia que llegara a conceder el amparo, circunstancias todas estas cuya concurrencia en el caso de la personalidad le imprimen a las decisiones que la reconocen o rechazan un grado extraordinario de afectación que obliga a considerar que deben ser sujetas de inmediato al análisis constitucional, sin necesidad de esperar a que se dicte la sentencia definitiva, aunque por ser una cuestión formal no se traduzca en la afectación directa e inmediata de un derecho sustantivo. Esto es así, tomando en consideración que dicha cuestión es un presupuesto procesal sin el cual no queda debidamente integrada la litis, además de que, la resolución sobre personalidad no solamente es declarativa o de simple reconocimiento o desconocimiento del carácter con que comparece una de las partes, sino que también es constitutiva. Ahora bien, debe precisarse que la procedencia del juicio de amparo indirecto contra las resoluciones que deciden sobre una excepción de falta de personalidad

en el actor (y que le reconocen esa calidad), sólo es una excepción a la regla general de que procede aquél cuando los actos tienen una ejecución de imposible reparación, cuando se afectan derechos sustantivos. De lo anterior se infiere que la resolución sobre personalidad, cuando dirime esta cuestión antes de dictada la sentencia definitiva, causa a una de las partes un perjuicio inmediato y directo de imposible reparación que debe ser enmendado desde luego mediante el juicio de amparo indirecto, hecha excepción del caso en que la autoridad responsable declare que quien comparece por la parte actora carece de personalidad, porque entonces la resolución pone fin al juicio y debe combatirse en amparo directo.

Contradicción de tesis 50/98-PL. Entre las sustentadas por el Quinto Tribunal Colegiado en Materia Civil del Primer Circuito y Octavo Tribunal Colegiado de la misma materia y circuito. 7 de diciembre de 2000. Unanimidad de diez votos. Ausente: Juventino V. Castro y Castro. Ponente: Humberto Román Palacios. Secretario: Antonio Espinoza Rangel.

El Tribunal Pleno, en su sesión privada celebrada hoy once de enero en curso, aprobó, con el número 4/2001, la tesis jurisprudencial que antecede. México, Distrito Federal, a once de enero de dos mil uno.

Ahora bien, el artículo 159 de la Ley de Amparo, comprende actos que se consideran violaciones del procedimiento y que pueden afectar las defensas del quejoso.

Artículo 159.- En los juicios seguidos ante tribunales civiles, administrativos o del trabajo, se considerarán violadas las leyes del procedimiento y que se afectan las defensas del quejoso:

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

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

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

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

V.- Cuando se resuelva ilegalmente un incidente de nulidad;

VI.- Cuando no se le concedan los términos o prórrogas a que tuviere derecho con arreglo a la ley;

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

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

IX.- Cuando se le desechen los recursos a que tuviere derecho con arreglo a la ley, respecto de providencias que afecten partes substanciales de procedimiento que produzcan indefensión, de acuerdo con las demás fracciones de este mismo artículo;

X.- Cuando el tribunal judicial, administrativo o del trabajo, continúe el procedimiento después de haberse promovido una competencia, o cuando el juez, magistrado o miembro de un tribunal del trabajo impedido o recusado, continúe conociendo del juicio, salvo los casos en que la ley lo faculte expresamente para proceder;

XI. En tratándose del procedimiento de extinción de dominio, todas aquellas violaciones cometidas en el mismo, salvo que se trate de violaciones directas a la Constitución o de actos de imposible reparación, y

XII. En los demás casos análogos a los de las fracciones que preceden, a juicio de la Suprema Corte de Justicia o de los Tribunales Colegiados de Circuito, según corresponda.

Haciendo notar que dicho numeral se refiere a violaciones adjetivas en materia jurisdiccional en su sentido jurisprudencial amplio, tales como la materia civil, mercantil, administrativo, laboral, etcétera, en los juicios seguidos ante tribunales civiles, administrativos o del trabajo, que afectan las defensas jurídicas del quejoso, y que hacen procedente el amparo directo, actualizándose dichas violaciones cuando:

1. No se cite al quejoso al juicio o se le cite en forma distinta de la prevenida por la ley;
2. Que el quejoso haya sido mala o falsamente representado en el juicio de que se trate;
3. No se le reciban las pruebas que legalmente haya ofrecido, o cuando no se le reciban conforme a la ley;
4. Se declare ilegalmente confeso al quejoso, a su representante o apoderado; a su representante o apoderado;

5. Se resuelva ilegalmente un incidente de nulidad;
6. No se le concedan los términos o prórrogas a que tuviere derecho con arreglo a la ley;
7. Sin su culpa, sin su consentimiento, se reciban las pruebas ofrecidas por la otras partes, con excepción de las que fueren instrumentos públicos;
8. No se le muestren algunos documentos o piezas de autos de manera que no puedan alegar sobre ellos;
9. Se le desechen los recursos a que tuviere derecho con arreglo a la ley respecto de providencias que afecten las partes substanciales de procedimiento que produzcan indefensión, de acuerdo con las demás fracciones de este mismo artículo;
10. El tribunal judicial, administrativo o del trabajo continúe el procedimiento después de haberse promovido una competencia, o cuando el juez, magistrado o miembro de un tribunal del trabajo impedido o recusado, continúe conociendo del juicio salvo los casos en que la ley lo faculte expresamente para proceder;
11. En los demás casos análogos a los de las fracciones que preceden, a juicio de la Suprema Corte de Justicia o de Tribunales Colegiados de Circuito según corresponda⁴.

El artículo 159 contempla los juicios de tribunales civiles, administrativos y laborales, susceptibles de ser impugnados a través del juicio de amparo directo, considerados como violaciones procesales que pueden afectar a las defensas del quejoso, pero es necesario que trasciendan al resultado del fallo ya que si no son factor en la resolución final contra la que proceda el amparo, no se tendrán como hipótesis que enmarca el precepto en cuestión, dicho de otra manera, si en un momento determinado se comete en contra de una de las partes una violación que señala el dispositivo legal en comento, pero esa violación no repercute en la resolución final que se dicte en el juicio, ya sea porque le resultó favorable el fallo al presunto afectado o bien, porque no se tuvo en consideración al resolver el

⁴ Silva Ramírez, Luciano. Op cit. Pag 406.

asunto sometido a apreciación del tribunal, entonces no puede alegarse como violación procedimental, pues como se dijo, es indispensable que tenga injerencia en el resultado final del juicio para estar en aptitud de poder reclamarla.⁵

En virtud de la falta de conceptualización de estos actos por parte de la Ley Federal del Procedimiento Contencioso Administrativo, en la práctica se debe acudir a otras fuentes del derecho tal como lo son los criterios de la Corte, algunos de ellos son los siguientes:

Asimismo, sirve como referencia la tesis de jurisprudencia cuyo rubro es "AMPARO INDIRECTO. PROCEDENCIA DEL, SI PARA LA CELEBRACIÓN DE AUDIENCIA O RECEPCIÓN DE PRUEBAS SE FIJA UNA FECHA EXCESIVAMENTE POSTERIOR, DE MODO QUE NO SE CUMPLA CON EL PRINCIPIO DE PRONTITUD Y EXPEDITEZ EN LA ADMINISTRACIÓN DE JUSTICIA" y que versa de la siguiente manera:

Registro No. 196709

Localización:

Novena Época

Instancia: Tribunales Colegiados de Circuito

Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta
VII, Marzo de 1998

Página: 625

Tesis: I.5o.T. J/22

Jurisprudencia

Materia(s): Común

AMPARO INDIRECTO, PROCEDENCIA DEL, SI PARA LA CELEBRACIÓN DE AUDIENCIA O RECEPCIÓN DE PRUEBAS SE FIJA UNA FECHA EXCESIVAMENTE POSTERIOR, DE MODO QUE NO SE CUMPLA CON EL PRINCIPIO DE PRONTITUD Y EXPEDITEZ EN LA ADMINISTRACIÓN DE JUSTICIA. El señalamiento de fecha excesivamente posterior para continuar con la prosecución del juicio, verbigracia la celebración de una audiencia o la recepción de alguna prueba (casos de naturaleza adjetiva), sí tiene el carácter de un acto dentro del procedimiento, cuya realización es de imposible reparación, pues de consentirse tal disposición, no sería factible restituir al quejoso

⁵ Chávez Castillo, Raúl. *Ley de amparo comentada*. 2ª edición, México, Porrúa, 2005. Pag. 430.

en el goce de la garantía violada (impartición de justicia pronta y expedita), dado que jamás podrán retrotraerse los efectos del transcurso del tiempo. A mayor abundamiento, la probable infracción no puede ser subsanada con el pronunciamiento del fallo respectivo, porque para entonces ya habría transcurrido inexorablemente el término fijado por la autoridad, y ningún fin práctico tendría conceder la medida solicitada, pues sólo se retardaría aún más el litigio, cuestión de la cual precisamente se resiente el inconforme. Cabe destacar, en apoyo al argumento de lo plasmado, que el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en la tesis P. CXXXIV/96, publicada en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo IV, noviembre de 1996, página 137, del rubro: "PERSONALIDAD. EN CONTRA DE LA RESOLUCIÓN QUE DIRIME ESTA CUESTIÓN, PREVIAMENTE AL FONDO, PROCEDE EL AMPARO INDIRECTO (INTERRUPCIÓN PARCIAL DE LA JURISPRUDENCIA PUBLICADA BAJO EL RUBRO „PERSONALIDAD. EN CONTRA DE LA RESOLUCIÓN QUE DESECHA LA EXCEPCIÓN DE FALTA DE PERSONALIDAD SIN ULTERIOR RECURSO, ES IMPROCEDENTE EL AMPARO INDIRECTO, DEBIENDO RECLAMARSE EN AMPARO DIRECTO CUANDO SE IMPUGNA LA SENTENCIA DEFINITIVA.').", en lo conducente, señala: "... para establecer que en términos generales, la distinción entre actos dentro del juicio que afecten de manera cierta e inmediata algún derecho sustantivo protegido por las garantías individuales, y aquellos que sólo afecten derechos adjetivos o procesales, es un criterio útil para discernir que en el primer supuesto se trata de actos impugnables en amparo indirecto en virtud de que su ejecución es de imposible reparación, mientras que en la segunda hipótesis, por no tener esos actos tales características, deben reservarse para ser reclamados junto con la resolución definitiva en amparo directo; sin embargo, aunque de modo general tal criterio es útil, según se indicó, no puede válidamente subsistir como único y absoluto, sino que es necesario admitir, de manera excepcional, que también procede el amparo indirecto tratándose de algunas violaciones formales, adjetivas o procesales ...", y como en el caso la transgresión resulta esencialmente adjetiva, es de estimarse que la misma debe ser impugnada a través del amparo biinstancial.

QUINTO TRIBUNAL COLEGIADO EN MATERIA DE TRABAJO DEL PRIMER CIRCUITO.

Amparo en revisión 885/97. Juan Luna Benítez. 6 de noviembre de 1997. Unanimidad de votos. Ponente: Gemma de la Llata Valenzuela. Secretario: José Francisco Cilia López.

Amparo en revisión 965/97. Victoria Flores Popoca. 13 de noviembre de 1997. Unanimidad de votos. Ponente: Gemma de la Llata Valenzuela. Secretario: José Francisco Cilia López.

Amparo en revisión 1045/97. Alfredo Pérez Hernández. 13 de noviembre de 1997. Unanimidad de votos. Ponente: Gemma de la Llata Valenzuela. Secretario: José Francisco Cilia López.

Amparo en revisión (improcedencia) 1115/97. Isidro Trevilla Carrillo. 26 de noviembre de 1997. Unanimidad de votos. Ponente: Constantino Martínez Espinoza. Secretario: Marco Tulio Burgoa Domínguez.

Amparo en revisión (improcedencia) 1265/97. Andrés Ríos Rivera. 26 de noviembre de 1997. Unanimidad de votos. Ponente: Constantino Martínez Espinoza. Secretaria: Rosa María López Rodríguez.

Por otra parte, estimamos que el problema con las reformas aludidas al artículo 107 constitucional fracción V y 158 de la Ley de Amparo, ha traído confusión en cuanto a su aplicación ya que además de las sentencias definitivas y laudos, hablan de las resoluciones que ponen fin al juicio; sin embargo, éstas no se contemplan en las leyes que rigen los procedimientos seguidos ante los tribunales judiciales, administrativos y del trabajo de los que emana el acto reclamado y que hace que el amparo directo sea procedente; ya que en esos ordenamientos no se precisan dichas resoluciones que ponen fin al juicio, considerando como resoluciones judiciales que se dictan en estos procedimientos el Código Federal de Procedimientos Civiles, en su artículo 220 que señala como tales a los actos, decretos y sentencias; o la Ley federal de Trabajo en su artículo 837 que se refiere a acuerdos, autos incidentales o laudos y no así las citadas resoluciones que ponen fin al juicio, por lo que consideramos que hay mayor complejidad en cuanto a la procedencia del amparo en estos casos.

Así mismo, consideramos que esta reforma del amparo directo por una parte ya no permite el ofrecimiento de pruebas al quejoso, ya que por su tramitación no se puede ofrecer prueba alguna ya que se toma en cuenta solamente lo actuado en autos. Por otra parte, al ser una sola instancia, no hay posibilidad de recurrir en una segunda, tal y como ocurre con el amparo indirecto.

4.2.1 Cuáles son los actos no definitivos.

Los actos no definitivos son los denominados actos de trámite que se refieren a todas aquellas actuaciones a lo largo de la tramitación de un expediente frente al acto definitivo que pone fin al expediente. Son aquellos que no resuelven la controversia o el fondo del asunto.

Los actos definitivos son aquellos que tengan sobre las cosas o sobre las personas una ejecución, lo que implica que no exista recurso alguno por virtud del cual puedan ser modificados o nulificados.

Dentro de los no definitivos se comprenden los de imposible reparación de los cuales no se ocupará la sentencia definitiva dictada por tribunales judiciales o administrativos.

Para que un acto se pueda impugnar mediante juicio de amparo, debe tener el carácter de definitividad, ya que es requisito para la procedencia del mismo.

Algunos ejemplos se ven reflejados en los siguientes criterios de la corte que versan en el tenor siguiente

Registro No. 197730

Localización:

Novena Época

Instancia: Tribunales Colegiados de Circuito

Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta
VI, Septiembre de 1997

Página: 641

Tesis: I.4o.A.235 A

Tesis Aislada

Materia(s): Administrativa

ACTAS DE VISITA. NO CONSTITUYEN ACTOS DEFINITIVOS.

Las actas de visita, por lo general, no pueden considerarse como actos definitivos, pues éstas por sí mismas no causan perjuicio a los particulares, sino que es necesario que se emita una resolución

correspondiente en la que se establezcan obligaciones a cargo del particular para que se afecte su interés y, por tanto, sean susceptibles de impugnación, ya que en todo caso las actas de visita tan sólo sirven como base a la autoridad para emitir sus resoluciones y lo contenido en ellas sí puede controvertirse, mas esto debe hacerse, como antes quedó consignado, al momento de emitirse la resolución definitiva que finque una obligación a cargo del gobernado.

CUARTO TRIBUNAL COLEGIADO EN MATERIA ADMINISTRATIVA
DEL PRIMER CIRCUITO.

Amparo en revisión 4544/96. Arturo Juárez Durán. 12 de febrero de 1997. Unanimidad de votos. Ponente: Jaime C. Ramos Carreón.
Secretario: Juan Mateo Brieba de Castro.

Véase: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, Tomo III-Abril, tesis 2a./J. 16/96, página 170, de rubro: "VISITA DOMICILIARIA, EL ACTA FINAL O EL DOCUMENTO EN EL QUE LOS VISITADORES DETERMINAN LAS PROBABLES CONSECUENCIAS LEGALES DE LOS HECHOS U OMISIONES QUE HUBIEREN CONOCIDO DURANTE EL TRANCURSO DE AQUÉLLA, NO CONSTITUYE UNA RESOLUCIÓN FISCAL DEFINITIVA Y EN SU CONTRA NO PROCEDE JUICIO DE NULIDAD ANTE EL TRIBUNAL FISCAL DE LA FEDERACIÓN."

De acuerdo a este criterio, para que se consideren con el carácter de definitivos, deben acarrear una carga o perjuicio que afecte el interés del quejoso para que puedan ser susceptibles de impugnación, ya que hay actos como lo es el acta de visita que por sí solos sirven como actos base para posteriores que si llevan ese perjuicio.

Si bien es cierto el juicio de amparo directo es improcedente contra actos no definitivos, es importante hacer notar que cuando se trata de resoluciones que pongan fin al juicio aun cuando no sean sentencias definitivas o laudos hacen procedente este amparo de única instancia. Sin embargo, en la práctica la autoridad muchas veces emite actos no definitivos que de llevarse a cabo desembocan en la afectación irreparable de las garantías individuales, y de no combatirlos en la vía indirecta se vuelven consentidos y ya no hay manera de atacarlos.

Por ejemplo, contra la resolución dictada en el recurso de reclamación por el artículo 142 del Código Fiscal donde se confirma el desechamiento parcial de una demanda de nulidad, acto que no es definitivo, procede el amparo indirecto, al no ser un desechamiento de la demanda en su totalidad, por lo que no configura una causal de procedencia del amparo directo.

DEMANDA DE NULIDAD FISCAL. CONTRA LA RESOLUCIÓN RECAÍDA AL RECURSO DE RECLAMACIÓN QUE CONFIRMA SU DESECHAMIENTO PARCIAL PROCEDE EL AMPARO INDIRECTO, PORQUE SI SE PROMOVIÓ AMPARO DIRECTO, EL TRIBUNAL COLEGIADO DEBE DECLINAR SU COMPETENCIA AL JUEZ DE DISTRITO. Conforme a los numerales 44, 46 y 158 de la Ley de Amparo, 37, fracción I, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, en términos del artículo 107, fracciones V y VI, constitucional, los Tribunales Colegiados de Circuito conocerán del juicio de amparo contra sentencias definitivas, laudos y resoluciones que pongan fin al juicio, dictados por tribunales judiciales, administrativos o del trabajo; entendiéndose para los efectos de la procedencia de esa vía, como resoluciones que ponen fin al juicio, aquellas que sin decidirlo en lo principal, lo dan por concluido, impiden o paralizan definitivamente su trámite, respecto de las cuales no proceda ningún recurso ordinario por el que puedan ser modificadas o revocadas. Luego, la vía de amparo directo, en la que se reclama la resolución que confirma el desechamiento parcial de la demanda de nulidad en materia fiscal que, dada su naturaleza, no constituye una sentencia definitiva, ni pone fin al juicio de nulidad, precisamente porque no desechó en su totalidad la demanda, es claro que no es la idónea para reclamar esa resolución, sino la del amparo indirecto, en términos del artículo 52, fracción V, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, por lo que procede declinar el conocimiento del asunto al Juez de Distrito competente.

PRIMER TRIBUNAL COLEGIADO EN MATERIA ADMINISTRATIVA DEL TERCER CIRCUITO.

Amparo directo 135/99. Costuras del Hogar, S.A. de C.V. 11 de mayo de 1999. Unanimidad de votos. Ponente: Rogelio Camarena Cortés. Secretario: José Luis Castañeda Guajardo.

Novena Época, Instancia: Tribunales Colegiados de Circuito, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta X, Julio de 1999, Página: 855 Tesis: III.1o.A.71 A Tesis Aislada Materia(s): Administrativa.

4.3. Derogación de los actos que pongan fin al juicio.

Como vimos en el desarrollo de este capítulo, la forma idónea de impugnar los actos que pongan fin al juicio, verbigracia las sentencias definitivas, es mediante la interposición del juicio de amparo directo, y en tratándose de actos de imposible reparación por medio del juicio de amparo indirecto.

La sentencia de amparo tiene como objetivo principal restituir al agraviado en el pleno goce de la garantía individual violada, restableciendo las cosas al estado que guardaban antes de la violación, en el caso concreto para que el acto en cuestión sea dictado con pleno apego a derecho.

Los efectos de la sentencia van encaminados a invalidar dichos actos y en su caso ordenar el dictado de uno nuevo en cumplimiento de la ejecutoria de la ejecutoria de amparo.

De ahí que tratándose de resoluciones dictadas dentro del procedimiento contencioso administrativo por Tribunales Administrativos, que no trasciendan a la sentencia definitiva procede el juicio de amparo indirecto, pues de no combatirse oportunamente mediante aquel, puede darse el caso de que la sentencia definitiva que se dicte no se ocupe de dichos por ser de imposible reparación, corriendo el quejoso el riesgo de que el medio de defensa intentado contra la sentencia de fondo sea desechado o sobreseído.

Por lo que para evitar estas confusiones, para no dejar en estado de indefensión a los gobernados, deben derogarse del 107 fracción V las resoluciones que ponen fin al juicio, la procedencia del amparo directo contra estas, o en su caso reformar dicho precepto, precisando cuando sean combatibles en la vía directa y cuando en la vía indirecta.

4.4. Propuesta de Reforma de la fracción V del artículo 107 Constitucional.

Como ya analizamos, la reforma aludidas del 10 de agosto de 1987 del artículo 107 fracción V constitucional, trajo complicaciones al juicio de amparo; por lo que en este apartado expondremos por qué es necesaria una reforma a dicho precepto constitucional para evitar las contradicciones jurídicas anotadas en el inciso anterior y que se advierten en el texto vigente del artículo 107 fracción V dice a la letra

Artículo 107. Todas las controversias de que habla el artículo 103 se sujetaran a los procedimientos y formas del orden jurídico que determine la ley, de acuerdo a las bases siguientes:
(Reformado mediante decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación el 25 de octubre de 1993)

...

V.- El amparo contra sentencias definitivas o laudos y resoluciones que pongan fin al juicio, sea que la violación se cometa durante el procedimiento o en la sentencia misma, se promoverá ante el Tribunal Colegiado de Circuito que corresponda, conforme a la distribución de competencias que establezca la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, en los casos siguientes:

(Reformado mediante decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación el 10 de agosto de 1987)

a) ...

b) En materia administrativa, cuando se reclamen por particulares sentencias definitivas y resoluciones que ponen fin al juicio dictadas por tribunales administrativos o judiciales, no reparables por algún recurso, juicio o medio ordinario de defensa legal;

(Reformado mediante decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación el 10 de agosto de 1987)

c) ...

d) ...

La Suprema Corte de Justicia, de oficio o a petición fundada del correspondiente Tribunal Colegiado de Circuito, o del Procurador General de la República, podrá conocer de los amparos directos que por su interés y trascendencia así lo ameriten.

(Reformado mediante decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación el 31 de diciembre de 1994)

Las observaciones a la citada reforma se pueden sintetizar de la siguiente manera:

1. Introducen la impugnación de las resoluciones que sin ser sentencias definitivas y sin decidir el asunto en lo principal ponen fin al juicio.
2. Dichas resoluciones no se contemplan ni definen en las leyes que rigen los juicios donde emanó el acto reclamado y que hacen procedente el amparo directo, menos aún, no se precisan en esas leyes cuáles son las resoluciones que ponen fin al juicio.
3. El legislador no define cuáles son las resoluciones que ponen fin al juicio en el artículo 46 de la Ley de Amparo, ya que éste sólo se refiere a aquellas resoluciones que sin ser sentencias definitivas o laudos, sin decidir el asunto en lo principal ponen fin al juicio, respecto de las cuales la ley que rige el acto, no contemple ningún recurso o medio de defensa tendientes a revocar o modificar dichas resoluciones.
4. **“Esta reforma hizo procedente la vía directa contra las resoluciones que sin ser sentencias definitivas y si decidir el asunto en lo principal pongan fin al juicio, con la tendencia a la desaparición del amparo indirecto que procede contra actos de imposible reparación en las personas y en las cosas en el juicio mismo que no trascienden a la sentencia, entre éstos los que ponen fin al juicio”.**⁶

Por lo anteriormente expuesto, es necesaria una reforma al artículo 107 constitucional fracción V, en el sentido de que proceda el juicio de amparo indirecto en contra de las resoluciones que pongan fin al juicio que no tengan el

⁶ Cfr. Silva Ramírez, Luciano. *El control judicial de la constitucionalidad y el juicio de amparo en México*. México. Porrúa. 2008. Pags.402, 403 y 404.

carácter de definitivos y que sean de imposible reparación, que de llevarse a cabo, desemboquen en la afectación irreparable de las garantías individuales, y de no combatirlos en la vía indirecta se vuelven consentidos y se pierde la oportunidad de combatirlos en la vía directa.

La reforma constitucional de mérito sería del tenor siguiente:

Artículo 107. Todas las controversias de que habla el artículo 103 se sujetaran a los procedimientos y formas del orden jurídico que determine la ley, de acuerdo a las bases siguientes:

...

V.- El amparo contra sentencias definitivas o laudos y resoluciones que pongan fin al juicio, sea que la violación se cometa durante el procedimiento o en la sentencia misma, se promoverá ante el Tribunal Colegiado de Circuito que corresponda, conforme a la distribución de competencias que establezca la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación. Tratándose de resoluciones que sin ser sentencia definitiva, laudos y sin decidir el asunto en lo principal que sean de imposible reparación y que no tengan el carácter de definitivos, procederá el amparo de la fracción VII.

Así también es conveniente plasmar el texto del artículo 158 de la Ley de Amparo para analizar si realmente existen inconsistencias o contradicciones en su texto.

Artículo 158. El juicio de amparo directo es competencia del Tribunal Colegiado de Circuito que corresponda, en los términos establecidos por las fracciones V y VI del artículo 107 constitucional, y procede 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 ningún recurso ordinario por el que puedan ser modificados o revocados, ya sea que la violación se cometa en ellos o que, cometida durante el procedimiento, afecte a las defensas del quejoso, trascendiendo al resultado del fallo, y por violaciones de garantías cometidas en las propias sentencias, laudos o resoluciones indicados.

Para los efectos de este artículo, sólo será procedente el juicio de amparo directo contra sentencias definitivas o laudos y resoluciones que pongan fin al juicio, dictados por tribunales civiles, administrativos o del

trabajo, cuando sean contrarios a la letra de la ley aplicable al caso, a su interpretación jurídica o a sus principios generales de Derecho a falta de ley aplicable, cuando comprendan acciones, excepciones o cosas que no hayan sido objeto del juicio, o cuando no las comprendan todas, por omisión o negación expresa.

Cuando dentro del juicio surjan cuestiones, que no sean de imposible reparación, sobre constitucionalidad de leyes, tratados internacionales o reglamentos, sólo podrán hacerse valer en el amparo directo que proceda en contra de la sentencia definitiva, laudo o solución que pongan fin al juicio.

Como se observa, el artículo 158 de la Ley de amparo, resulta en sí mismo contradictorio debido a que habla por una parte, de que el amparo directo procede contra sentencias definitivas y laudos que resuelven el fondo del asunto y comprenden acciones, excepciones o cosas que no hayan sido objeto del juicio, o cuando no las comprendan todas por omisión o negación expresa; y por la otra, se refiere a resoluciones que ponen fin al juicio. En este supuesto al no ser sentencias definitivas o laudos es obvio que no se ocuparán de las acciones, excepciones o cosas que no fueron objeto del juicio al no resolver el fondo del asunto.

Ahora bien, en este tenor las resoluciones que no son sentencias definitivas y no resuelven el juicio en lo principal, no pueden ser combatidas por ambas vías. Estas deben impugnarse mediante amparo indirecto, ya que de esperar la sentencia de que se trate para poder impugnarla mediante amparo directo, nos encontraríamos con actos de imposible reparación, debido a que esa sentencia no tocaría su estudio por no ser parte de la litis.

Por lo tanto, forzosamente para que las resoluciones que pongan fin al juicio, que no son sentencias definitivas y que no resuelven el juicio en lo principal puedan ser impugnadas de acuerdo a lo dispuesto por el artículo 158, deben afectar la defensa del quejoso y deben trascender a la sentencia.

Corrobora lo anterior los criterios siguientes:

Registro No. 194479

Localización:

Novena Época

Instancia: Segunda Sala

Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta
IX, Marzo de 1999

Página: 300

Tesis: 2a./J. 18/99

Jurisprudencia

Materia(s): Común, Constitucional

VIOLACIONES PROCESALES. PARA RECLAMARLAS EN AMPARO DIRECTO CONTRA LEYES CON MOTIVO DE UN ACTO DE APLICACIÓN DENTRO DE UN PROCEDIMIENTO, DEBEN AFECTAR LAS DEFENSAS DEL QUEJOSO Y TRASCENDER AL RESULTADO DEL FALLO.

Conforme a lo que establece el artículo 158 de la ley reglamentaria de los preceptos 103 y 107 constitucionales, cuando dentro del juicio surjan cuestiones, que no sean de imposible reparación, sobre constitucionalidad de leyes, tratados internacionales o reglamentos, sólo podrán hacerse valer en el amparo directo que proceda en contra de la sentencia definitiva, laudo o resolución que ponga fin al juicio. Esta hipótesis implica que cuando el acto dentro del juicio tenga la característica de imposible reparación, será procedente el juicio de amparo indirecto conforme al supuesto previsto en el artículo 114, fracción I, de la ley de la materia. Asimismo, que si se trata de un acto dentro de juicio, como acto de aplicación de una ley, tratado internacional o reglamento, para ser examinable en el juicio de amparo directo, debe incidir en la afectación a las defensas del quejoso y trascender al resultado del fallo, porque del análisis armónico y sistemático de lo dispuesto en los artículos 158 y 166, fracción IV, de la Ley de Amparo se observa que debe precisarse con claridad en qué consiste el acto de aplicación, en su caso cuál es el precepto o preceptos aplicados, y deben expresarse los conceptos de violación relativos, a fin de que el Tribunal Colegiado pueda calificar esa constitucionalidad en la parte considerativa de la sentencia. Pero, para que proceda el análisis de la constitucionalidad de la ley, tratado internacional o reglamento, con motivo de su aplicación en un acto dentro de juicio, es preciso que éste constituya una violación procesal que afecte las defensas del quejoso y trascienda al resultado del fallo, porque los actos dentro de juicio que no son de imposible reparación y no tengan como consecuencia directa e inmediata la afectación de las defensas del quejoso y que trasciendan al resultado del fallo, no causan perjuicio jurídico que legitime para provocar que se califique la constitucionalidad de la ley, porque finalmente lo que le causa agravio es lo resuelto en la sentencia definitiva, laudo o resolución que puso fin al juicio. Lo anterior es congruente con el objeto del juicio de amparo directo, pues una ejecutoria que conceda el amparo anula la sentencia, el laudo o la resolución que puso fin al juicio o bien ordena la reposición

del procedimiento a partir del acto procesal que produjo la afectación a las defensas del quejoso y trascendió al resultado del fallo.

Amparo directo en revisión 1853/96. Iván Carlos Ruiz Sánchez. 22 de noviembre de 1996. Cinco votos. Ponente: Genaro David Góngora Pimentel. Secretario: Neófito López Ramos.

Amparo directo en revisión 75/97. Celia Peralta Casarrubias. 20 de junio de 1997. Unanimidad de cuatro votos. Ausente: Guillermo I. Ortiz Mayagoitia. Ponente: Guillermo I. Ortiz Mayagoitia; en su ausencia hizo suyo el asunto el Ministro Genaro David Góngora Pimentel. Secretario: Francisco de Jesús Arreola Chávez.

Amparo directo en revisión 1720/97. Luis Arturo García Loredo y otros. 5 de septiembre de 1997. Unanimidad de cuatro votos. Ausente: Sergio Salvador Aguirre Anguiano. Ponente: Juan Díaz Romero. Secretario: Armando Cortés Galván.

Amparo en revisión 711/98. Felipe Ita Morales. 29 de abril de 1998. Unanimidad de cuatro votos. Ausente: Mariano Azuela Güitrón. Ponente: Guillermo I. Ortiz Mayagoitia. Secretario: Antonio González García.

Amparo en revisión 2461/98. Elia Sotomayor Bustos y otros. 23 de octubre de 1998. Unanimidad de cuatro votos. Ausente: Juan Díaz Romero. Ponente: Guillermo I. Ortiz Mayagoitia. Secretario: Homero Fernando Reed Ornelas.

Tesis de jurisprudencia 18/99. Aprobada por la Segunda Sala de este Alto Tribunal, en sesión privada del veinticuatro de febrero de mil novecientos noventa y nueve

Registro No. 167809

Localización:

Novena Época

Instancia: Tribunales Colegiados de Circuito

Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta
XXIX, Febrero de 2009

Página: 2057

Tesis: VII.2o.C.114 C

Tesis Aislada

Materia(s): Civil

VIOLACIONES PROCESALES. PARA RECLAMARLAS EN AMPARO DIRECTO, EL QUEJOSO DEBE PRECISAR EL MOTIVO QUE LO DEJÓ SIN DEFENSA Y DEMOSTRAR LA TRASCENDENCIA AL RESULTADO DEL FALLO.

De una interpretación sistemática de los artículos 158, 161 y 166, fracción IV, primer párrafo, de la Ley de Amparo, se desprende, en lo general, que si en la demanda de garantías, se reclamaren violaciones a las leyes del procedimiento, se precisará cuál es la parte de ésta en la que se cometió la violación, el motivo por el cual se dejó sin defensa al agraviado y la trascendencia al resultado del fallo. En consecuencia, la ausencia de tales precisiones, hace legalmente imposible que el Tribunal Colegiado conceda o niegue el amparo que se solicita en contra de esa violación, lo anterior por no estar en posibilidad de analizar y resolver la constitucionalidad o inconstitucionalidad de las violaciones procedimentales que se reclaman, pues no basta que el quejoso en su demanda así lo indique, sino que debe expresar en qué parte del proceso se cometió y cómo fue que trascendió al resultado del fallo, ya que, no cualquier tipo de vulneración a las reglas del procedimiento da lugar al otorgamiento del amparo, sino sólo las que sean trascendentes, por tanto, resulta un requisito para el quejoso determinar perfectamente esa afectación, so pena, de calificar sus conceptos de violación como inoperantes.

SEGUNDO TRIBUNAL COLEGIADO EN MATERIA CIVIL DEL SÉPTIMO CIRCUITO.

Amparo directo 634/2008. Silvia González Reyes, en representación de Silvia Michelle Cid González. 8 de enero de 2009. Unanimidad de votos. Ponente: José Manuel de Alba de Alba. Secretario: Roberto Ortiz Gómez.

Por otra parte, de acuerdo a los artículos 159 y 160 de la Ley de Amparo, los actos que deriven en violaciones, deberán ser recurridas mediante la interposición de juicio de amparo directo, siempre y cuando no se trate de actos de imposible reparación y cuando el quejoso indique de qué manera las violaciones en el proceso trascendieron al sentido del fallo en cuestión para que el Tribunal Colegiado pueda determinar lo conducente.

CONCLUSIONES

PRIMERA. El juicio de amparo es el medio protector de las garantías individuales que otorga nuestra Constitución Política y que permite a los que se consideren agraviados directamente en su esfera jurídica, defenderse de la aplicación de una ley o de un acto de autoridad que sea contraria a los conceptos y lineamientos constitucionales.

SEGUNDA. Procede el amparo indirecto, contra actos de tribunales judiciales, administrativos o del trabajo ejecutados fuera de juicio o después de concluido; contra actos en el juicio, que tengan sobre las personas o las cosas una ejecución que sea de imposible reparación y contra actos ejecutados dentro o fuera de juicio que afecten a personas extrañas a él, cuando la ley no establezca a favor del afectado algún recurso ordinario o medio de defensa que pueda tener por efecto modificarlos o revocarlos, de acuerdo con el contenido del artículo 114 de la Ley de Amparo.

TERCERA. Como consecuencia de las reformas del 10 de agosto de 1987, se produjo una confusión jurídica en la impugnación de los actos que sin ser sentencia definitiva y sin resolver el asunto en lo principal ponen fin al juicio, ya que es más difícil determinar cuál es el juicio de amparo procedente y da la pauta a que debido a la mala interpretación del contenido de dichos preceptos se deje en estado de indefensión y vulnerabilidad al quejoso. Así mismo, ni la Constitución Política ni la Ley de Amparo precisan qué se entiende por resoluciones que ponen fin al juicio.

CUARTA. Procede el amparo directo, contra sentencias definitivas laudos y resoluciones que pongan fin al juicio, dictados por tribunales judiciales, administrativos o del trabajo, respecto de los cuales no proceda ningún recurso

ordinario por el que puedan ser modificados o revocados de acuerdo con lo establecido en el artículo 158 de la Ley de amparo.

QUINTA. Se entiende por actos de imposible reparación *aquellos que afectan de manera cierta e inmediata algún derecho sustantivo protegido por las garantías individuales de tal manera que esa afectación no pueda enmendarse con el hecho de obtener resolución favorable en el juicio*, los cuales no se deben confundir con los actos que ponen fin al juicio ya que éstos últimos son *todos aquellos emitidos por los tribunales administrativos que dan por concluido el juicio debido a que es imposible continuar con la prosecución del juicio debido a las características intrínsecas*.

SÉXTA. La procedencia del juicio de amparo se encuentra ligada al cumplimiento de los requisitos establecidos en la Constitución y en la ley Reglamentaria de los artículos 103 y 107 Constitucionales, así mismo se debe atender a las características y calidad del acto reclamado así como el momento en que se reclama.

SÉPTIMA. El juicio de amparo en la actualidad es la última instancia por la cual el agraviado puede defender su esfera jurídica de cualquier acto de autoridad o procedimiento judicial, sea cual fuese la fuente de la misma. Su función es la de tutelar el orden jurídico contra violaciones que se traduzcan en una afectación personal y directa de los derechos de los gobernados.

OCTAVA. La reforma del 10 de agosto de 1987 del artículo 107 fracción V constitucional hizo procedente la vía directa contra las resoluciones que sin ser sentencias definitivas y sin decidir el asunto en lo principal pongan fin al juicio, con la tendencia a la desaparición del amparo indirecto que procede contra actos de imposible reparación en las personas y en las cosas en el juicio mismo que no trascienden a la sentencia, entre éstos los que ponen fin al juicio.

NOVENA. El juicio de amparo directo es improcedente contra actos no definitivos, es importante hacer notar que cuando se trata de resoluciones que pongan fin al juicio aun cuando no sean sentencias definitivas o laudos hacen procedente este amparo de única instancia.

DÉCIMA. Tratándose de resoluciones dictadas dentro del procedimiento contencioso administrativo por Tribunales Administrativos, que no trasciendan a la sentencia definitiva procede el juicio de amparo indirecto, pues de no combatirse oportunamente mediante aquel, puede darse el caso de que la sentencia definitiva que se dicte no se ocupe de dichos por de imposible reparación, corriendo el quejoso el riesgo de que el medio de defensa intentado contra la sentencia de fondo sea desechado o sobreseído.

DÉCIMA PRIMERA. El problema con las reformas al artículo 107 constitucional fracción V y 158 de la Ley de Amparo, ha traído confusión en cuanto a su aplicación ya que además de las sentencias definitivas y laudos, hablan de las resoluciones que ponen fin al juicio; sin embargo, éstas no se contemplan en las leyes que rigen los procedimientos seguidos ante los tribunales judiciales, administrativos y del trabajo de los que emana el acto reclamado y que hace que el amparo directo sea procedente; ya que en esos ordenamientos no se precisan dichas resoluciones que ponen fin al juicio.

DECIMO SEGUNDA. Los actos que sean considerados como de imposible reparación, deben situarse dentro de la fracción III inciso b) del citado artículo 107 constitucional, mismo que contempla la procedencia del Juicio de Amparo contra los actos sobre las personas o las cosas que sean de imposible reparación.

DECIMO TERCERA. En virtud de lo manifestado en las conclusiones que anteceden, se propone una reforma a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos vigente y a la Ley de Amparo en los términos propuestos en el Capítulo Cuarto de este trabajo.

BIBLIOGRAFÍA.

1. Acosta Romero, Miguel. *Teoría General del Derecho Administrativo*. México, Porrúa, 2002.
2. Arellano García, Carlos. *El Juicio de Amparo*. 11ª Edición. México, Porrúa, 2006.
3. Arteaga Nava, Elisur. *Tratado de derecho constitucional*. Vol. 1. México. Edit. Oxford.1999.
4. Burgoa Orihuela, Ignacio. *El juicio de amparo*. 40ª Edición. México, Porrúa, 2004.
5. Carbonell, Miguel y Salazar, Pedro. *División de poderes y régimen presidencial en México*. México. Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM. 2006.
6. Carrillo Flores Antonio. *La Defensa Jurídica de los Particulares frente a la Administración Pública. Tomo I Tribunal fiscal De la Federación*. Colección de Obras Clásicas. México, Tribunal Fiscal de la Federación, 2000.
7. Chávez Castillo, Raúl. *Ley de amparo comentada*. 2ª edición, México, Porrúa, 2005.
8. Espinoza Campos, Luis Antonio. *Manual del Juicio de Amparo en materia Fiscal*. México. Edit. Gasca Sicco, 2006.
9. Fraga, Gabino. *Derecho administrativo*. México, Porrúa, 2002.
10. Gámez Mejías, Manuel. *El significado jurídico actual del principio de división de poderes en las constituciones parlamentarias*. España. Departamento de Derecho Publico de la Universidad Carlos III de Madrid, Dikinson, S. L., 2004.
11. Góngora Pimentel, Genaro. *Introducción al estudio del Juicio de Amparo*. México, Porrúa, 2004.
12. Instituto de Investigaciones Jurídicas. *Diccionario Jurídico Mexicano*. México, Porrúa UNAM, 2007.

-
13. J. Kaye, Dionisio y Kaye Trueba Christian. *Nuevo derecho procesal fiscal y administrativo*. México, Edit. Themis, 2003.
 14. Lara Saenz, Leoncio. *Procesos de investigación jurídica*. México, Porrúa UNAM, 2005.
 15. Lucero Espinosa, Manuel. *Teoría y práctica del Contencioso Administrativo Federal*. México, Porrúa. 2002.
 16. Noriega, Alonso. *Lecciones de amparo*. Tomo I. Porrúa, México. 2000.
 17. Ovalle Fabela, José. *Derecho procesal civil*. Edit. Oxford University Press. Colección de Textos Jurídicos Universitarios. México, 7ª edición. 2000.
 18. Padilla Arellano, José. *El Amparo Mexicano un estudio exegético y comparativo*. México, Editorial Esfinge, 2004.
 19. Rives Sánchez Roberto. *Elementos para un análisis Histórico de la Administración Pública Federal en México, 1821-1940*. México, INAP, 1984.
 20. Sánchez Pichardo, Alberto C. *Los medios de impugnación en materia administrativa. Recursos administrativos, juicio de nulidad y amparo en materia fiscal y administrativa*. 3ª. Ed., México, Porrúa, 2001.
 21. Silva Ramírez, Luciano. *El control judicial de la constitucionalidad y el juicio de amparo en México*. México. Porrúa. 2008.
 22. Tena Ramírez, Felipe. *Derecho constitucional mexicano*. Trigésimasegunda edición, México, Porrúa, 1998.
 23. Tondopó Hernández, Carlos Hugo. *La procedencia del amparo indirecto en materia administrativa*, México, Porrúa, 2005.
 24. Vega Hernández, Rodolfo. *La Independencia del Poder Judicial*. México, Fundación Universitaria de Derecho, Administración y Política. S.C., 2003.

PÁGINAS WEB

1. Carbonell, Miguel. División de poderes y régimen presidencial en México. Visible en <http://www.bibliojuridica.org/libros/libro.htm?l=2295>
2. www.tff.gob.mx
3. <http://es.wikipedia.org/wiki/Paraestatal>
4. Estrada Rodríguez, José Guadalupe. Los supuestos de procedencia del juicio de amparo. Visible en <http://www.bibliojuridica.org/libros/libro.htm?l=974>

-
5. [http://www.scjn.gob.mx/SiteCollectionDocuments/PortalSCJN/RecJur/BibliotecaDigitalSCJN/CDAAC-BIB-O-833-11-07-Disco6/MinistroMarianoAzuelaRivera/Ministro%20Mariano%20Azuela%20Rivera%20\(08\).pdf](http://www.scjn.gob.mx/SiteCollectionDocuments/PortalSCJN/RecJur/BibliotecaDigitalSCJN/CDAAC-BIB-O-833-11-07-Disco6/MinistroMarianoAzuelaRivera/Ministro%20Mariano%20Azuela%20Rivera%20(08).pdf)
 6. <http://www.scjn.gob.mx/SiteCollectionDocuments/PortalSCJN/RecJur/BibliotecaDigitalSCJN/PublicacionesSupremaCorte/Sistema-Juridico-Mexicano.pdf>