



2ej' 431

UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO

FACULTAD DE DERECHO

SEMINARIO DE DERECHO CONSTITUCIONAL Y AMPARO

**El Juicio de Amparo Contra Actos de Tribunales
Contencioso Administrativos**

T E S I S

Que para obtener el título de:
LICENCIADO EN DERECHO

p r e s e n t a :

José Fernando Guadalupe Suárez Correa

México, D. F.

1988



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.

P R O L O G O

El enunciado del tema parece ser pretencioso, por dar la impresión de agotarlo en este breve trabajo recepcional. Sin embargo, como es obvio, no pretendo ni una ni otra cosa, sino sólo trato de dar una idea general del tema, con las limitaciones propias de mi inexperiencia y falta de conocimientos más profundos de quien, como yo, apenas concluye una etapa de su vida estudiantil.

Quizás mi estancia por varios años dentro del Poder Judicial de la Federación, y comentarios e intercambio de ideas con funcionarios del mismo, me llevaron a escribir sobre el tema; y mientras más investigaba para hacerlo, más cuenta me daba de mi osadía; ya que, al parecer, en la práctica cotidiana surgen problemas cuya solución no brinda la Ley de Amparo.

Estos varían, según se trate de actos que provengan del Tribunal Fiscal de la Federación o de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal; y tanto el particular, como la autoridad y el propio juzgador de amparo, pueden llegar a encontrarse frente a casos sin aparente solución o al menos, que tengan una que sea justa para las partes y la conciencia del propio juzgador.

Es por esto que, después de referirme a los antecedentes del juicio de amparo y del contencioso administrativo, hago referencia a algunos hechos e inquietudes que aparecio-

ron durante el desarrollo del tema, aventurando en unos casos posibles soluciones; y en otros, enunciando el problema nada más, para que los estudiosos y especialistas en esta materia profundicen más, y aporten ideas que sirvan de orientación e iluminen al legislador para que cree leyes que hagan más eficaz la relación autoridad-gobernado, de tal suerte que respetando ese marco legal, se robustezca la columna vertebral del Estado de Derecho al que cada día; cada instante, en cada acto de autoridad y en cada fallo del Poder Judicial Federal, debemos aspirar. en tanto integrantes de una sociedad cuyo destino común es vivir dentro del orden jurídico, la paz, la justicia y, sobre todo, con libertad, valor supremo este último sin el cual, (haciendo a un lado las teorías deterministas e indeterministas acerca de si el hombre es libre), como dijera el prematuramente desaparecido Jurista Uruguayo Eduardo Juan Couture, también conocido como el Conde de la Cañada, no puede haber ni paz, ni orden, ni justicia, sin libertad.

CAPITULO I

GENERALIDADES SOBRE EL JUICIO DE AMPARO

A.- CONCEPTO Y NATURALEZA DEL JUICIO DE AMPARO.--

Para llegar a tener una mejor comprensión de lo que es el Juicio de Amparo, considero conveniente citar las siguientes definiciones:

Ignacio León Vallarta lo define:

"Como un proceso legal intentado para recuperar sumariamente cualquiera de los derechos del hombre consagrados en la Constitución, y atacados por una autoridad cualquiera o para eximirle de una ley o mandato que ha invadido la esfera federal o local respectivamente".

Alfonso Noriega nos dice:

"El amparo es un sistema de defensa de la Constitución y de las garantías individuales de tipo jurisdiccional por vía de acción, que se tramita en forma de juicio ante el Poder Judicial Federal y que tiene como materia leyes o actos de las autoridades que violen las garantías individuales, o impliquen una invasión de la soberanía de la Federación en la de los Estados o viceversa que tiene como efectos la nulidad del acto reclamado y la reposición del quejoso en el goce de la garantía violada, con efectos retroactivos al momento de la violación". 1

Ignacio Burgoa lo caracteriza:

"Es un medio jurídico que preserva las garantías constitucionales del goberna-

do contra todo acto de autoridad que -- las viole (fracción I del artículo 103- Constitucional), que garantiza en favor del particular el sistema competencial-existente entre las autoridades federales y las de los Estados (fracciones II y III de dicho precepto) y que por último protege toda la Constitución, así como toda la legislación secundaria, -- con vista a la garantía de legalidad -- consignada en los artículos 14 y 16 de la Ley Fundamental y en función del interés jurídico particular del gobernado".

Se puede decir, en mérito de lo expuesto en las anteriores definiciones, que el Amparo tiene como finalidad esencial proteger al gobernado, contra cualquier acto de la autoridad que infrinja la Constitución y, por ende, todo -- ordenamiento legal secundario; preserva concomitantemente el orden constitucional y el normativo secundario.

La protección del Juicio de Amparo a las normas secundarias, deriva, aunque de manera indirecta, de la protección a las garantías de legalidad, sobre todo las previstas en los artículos 14 y 16 de la Constitución General de la República.

El Juicio de Amparo es una institución que tiende a proteger a la persona contra cualquier acto de autoridad que vulnere o restrinja sus garantías individuales. Pero, además de ello, tiene gran importancia en el aspecto político, en la medida en que a través de él se mantiene el -- equilibrio de poderes y, lo que es más importante, la su-- premacía constitucional. Es cierto que el Juicio de Amparo

no protege de manera absoluta dicha supremacía, porque, sólo opera a petición de parte agraviada, lo que determina -- que existan actos de autoridad que no puedan ser juzgados a través del Juicio Constitucional, ya sea porque el particular no los impugne aun afectándolo, o porque se trate de -- actos que no afecten a personas determinadas en el goce de sus garantías individuales. Pero no puede considerarse a -- tal limitación como una deficiencia del juicio, ya que el -- sistema de equilibrio de poderes en un estado como el nuestro no puede permitir la existencia de un "super poder" al que queden subordinados los restantes.

Por otra parte, el Amparo se substancia en un --- procedimiento jurisdiccional incoado por el gobernado particular y específico que se siente agraviado por cualquier acto de autoridad que origine la contravención a alguna garantía constitucional (y por tanto a la Constitución misma o a cualquier ordenamiento secundario al través de la ga--- rantía de legalidad) o la transgresión a la esfera de com--- petencia entre la Federación y los Estados.

La acción que inicia dicho procedimiento se dirige contra el órgano estatal al que se atribuye el acto infractor, teniendo aquél, en consecuencia, el carácter de -- parte demandada. Por último, la sentencia que se dicta en ese procedimiento, con la que culmina el amparo, al otorgar la protección a favor del gobernado, invalida el acto vicio--- latorio.

Cuando dicho acto es de carácter positivo, el efecto de la sentencia no sólo implica la anulación del acto, sino el volver las cosas al estado que tenían antes de la violación, y cuando es de carácter negativo, es decir supone la abstención de actuar por parte de la responsable, la sentencia tendrá por efecto, lógicamente, el obligar a dicha autoridad a actuar de tal forma que respete la garantía que se ha estimado violada.

El artículo 103 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, señala expresamente:

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

- I. Por leyes o actos de la autoridad - que viole 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".

Los Principios fundamentales del Juicio de Amparo, se encuentran consignados en el artículo 107 Constitucional, y son:

- a) Principio de instancia de parte agraviada.
- b) Principio de prosecución judicial del amparo.
- c) Principio de la relatividad de la sentencia.
- d) Principio de definitividad del Juicio de Amparo.
- e) Principio de estricto derecho y de suplencia de la queja deficiente.

Dada la naturaleza y fines del presente trabajo, no considero pertinente hacer el análisis de cada uno de los principios fundamentales o constitucionales del juicio de garantías.

En este primer capítulo únicamente pretendo señalar, de manera general, algunos conceptos básicos, con la intención, simplemente, de sentar ciertas bases que permitan el estudio y comprensión del tema fundamental de la tesis, que específicamente se refiere al Juicio de Amparo contra actos de Tribunales Contencioso-Administrativos.

Son partes en el Juicio de Amparo, el quejoso, la autoridad responsable, el Ministerio Público y el tercero perjudicado (cabe hacer la aclaración que existen Juicios de Amparo en que no hay tercero perjudicado).

Son presupuestos de este Juicio:

Una autoridad responsable, una ley o acto cuya inconstitucionalidad se reclame y un quejoso.

En conclusión.- El Amparo es un juicio que se inicia por la acción que ejerce cualquier gobernado ante los órganos jurisdiccionales federales contra todo acto de autoridad (lato sensu) que le cause un agravio en su esfera jurídica y que considere contrario a la Constitución, teniendo por objeto invalidar dicho acto o despojarlo de su eficacia por su inconstitucionalidad en el caso concreto que lo origine.

Respecto de la naturaleza jurídica del Juicio de Amparo, es procedente examinar si el Amparo es un juicio o un recurso.

El recurso es como lo define Joaquín Escriche:

"La acción que queda a la persona condenada en juicio para poder acudir a otro juez o tribunal en solicitud de que se enmiende el agravio que cree habersele hecho". 2

Esto supone siempre un procedimiento anterior, en el cual haya sido dictada la resolución o proveído impugnado, y su interposición suscita una segunda o tercera instancia, es decir, inicia un segundo o tercer procedimiento seguido generalmente ante órganos autoritarios superiores con el fin de que revisen la resolución atacada, en atención a los agravios expresados por el recurrente.

Por ende, el objeto del recurso consiste en revisar la resolución o proveídos por él atacados, bien sea confirmándolos, modificándolos o revocándolos.

Al respecto, cabe hacer notar que no sucede lo mismo con el Amparo, puesto que su fin directo no consiste en revisar el acto reclamado, es decir, en volverlo a considerar en cuanto a su procedencia y pertinencia legales, sino en constatar si implica o no violaciones constitucionales, en los casos previstos por el artículo 103 de la Ley Fundamental. Asimismo, el Amparo no pretende establecer directamente si el acto autoritario que le da nacimiento se

ajusta o no a la ley que lo rige, sino si engendra una contravención al orden constitucional, por lo que se considera como un medio de control de constitucionalidad, a diferencia del recurso que es un medio de control de legalidad. --

Por otra parte, teniendo como finalidad el recurso la revisión de la resolución atacada, implícitamente persigue el mismo objetivo que la acción o la defensa (lato sensu), es decir, declarar la procedencia o improcedencia de una u otra y de sus consecuencias procesales en sus respectivos casos. El Amparo en cambio, no persigue el mismo fin a que tienden los actos procesales mencionados; el amparo no pretende decidir acerca de las pretensiones originarias de los sujetos activo y pasivo del procedimiento en el cual surge, sino que trata de reparar la violación cometida en perjuicio personal contra el orden constitucional, aunque indirectamente, como ya dijimos, tutele también el orden legal secundario.

En otros términos, en materia de recursos, la litis fundamental planteada en primera instancia, subsiste en la segunda; así pues, una sentencia civil de segundo grado tenderá al igual que la de primera instancia, a definir, -- fundamentalmente, si el actor probó su acción o el demandado sus excepciones. En cambio, el Juicio de Amparo tiene su propia litis, de carácter constitucional, que es distinta a la planteada ante la autoridad responsable.

Por lo que hace al concepto de parte, debe señalarse que éste no se altera por el paso de una instancia a otra en los recursos; así, ni el actor ni el demandado pierden ese carácter por el hecho de ocurrir a instancias posteriores; en cambio, en el juicio, se altera la calidad de las partes en el procedimiento ordinario; verbigracia, el actor en el amparo (quejoso) puede serlo el demandado originario o aun un tercero ajeno a la relación procesal inicialmente planteada; la autoridad, que no es parte en el procedimiento originario pasa a ser parte demandada (responsable) en el amparo y la contraparte del quejoso, ya sea actor o demandado, pasa a ser tercero perjudicado.

Además de los argumentos constitucionales ya expresados, esta alteración en la ubicación de las partes viene a poner aún más de manifiesto que no puede ser la misma litis del amparo la establecida ante la autoridad responsable.

Otro aspecto de singular importancia para distinguir los recursos ordinarios de los juicios propiamente dichos, como el de amparo, consiste en dejar establecido que en las instancias ordinarias, salvo casos de verdadera excepción, la autoridad superior puede substituirse en las facultades de la autoridad recurrida, puesto que forma parte de la misma organización estatal; por ejemplo, si un Tribunal Superior de Justicia considera ilegal la sentencia

recurrída en apelación, no basta que la revoque o deje sin-
efectos, pues está obligado a dictar la correcta en la mis-
ma forma y términos en que debió hacerlo el Juez de primera
instancia; en cambio, es principio unánimemente aceptado en
la doctrina y la jurisprudencia, que el juzgador de amparo
tiene facultades para conocer de ese juicio, pero no para -
dictar resoluciones civiles, penales, administrativas, etc.

Independientemente de lo anterior, la Suprema ---
Corte de Justicia de la Nación ha sostenido el punto de ---
vista de que el juicio constitucional no es un recurso --
stricto sensu, sino un procedimiento autónomo de la secuela-
procesal en la cual se originó el acto reclamado. En efec-
to, dicho Tribunal ha sostenido que:

"En el Juicio de Amparo sólo se discute
si la actuación de la autoridad respon-
sable violó o no garantías individuales
sin que sea dicho juicio una nueva ins-
tancia de la jurisdicción común, de ahí
que las cuestiones propuestas al examen
de constitucionalidad deban aplicarse -
tal y como fueren planteadas ante la --
autoridad responsable y no en forma di-
versa o en ámbito mayor".

En atención a lo señalado anteriormente, en mi --
opinión el amparo sí reúne todas las características de un-
juicio y creo que es correcta la denominación que del mismo
hace Burgoa en su obra "El Juicio de Amparo".

B.- AMPARO DIRECTO E INDIRECTO.

a) Amparo Directo.- El amparo directo procede --

contra sentencias definitivas, civiles, penales, administrativas o laudos de tribunales de trabajo, según lo establecen los artículos 107 Constitucional, fracciones V y VI, y 158 de la Ley de Amparo.

A través del amparo directo, pueden aducirse tanto violaciones cometidas en las sentencias o laudos como las que hubieren podido cometerse durante la secuela del procedimiento, siempre que afecten las defensas del quejoso trascendiendo al resultado del fallo.

La idea de establecer el Juicio de Amparo Directo, con un sistema de tramitación más sencillo que el del indirecto que normalmente se tramita ante Juez de Distrito, seguramente obedeció a cuestiones de índole práctica. Durante el siglo pasado fue notorio el abuso que se hizo del Juicio de Amparo, sobre todo en materia civil, pues algunos litigantes con el solo afán de entorpecer y alargar el procedimiento originario promovían juicios de amparo prácticamente contra todas las decisiones judiciales, que durante la tramitación correspondiente se iban produciendo. Es por ello que se pensó que en vez de que se promovieran diversos juicios durante la tramitación de un procedimiento, únicamente hubiere la posibilidad de instaurar uno solo en el que se pudieran hacer valer todas las violaciones al procedimiento en la medida en que resultaran trascendentes, así como las cometidas en el momento de dictarse la resolución definitiva. Por otra parte, la fácil tramitación del ampa-

ro directo que no supone audiencias probatorias, le da más agilidad y evita, dentro de lo posible, que los negocios se prolonguen indefinidamente.

Claro está que existe la posibilidad de que, durante la secuela procesal, se cometan violaciones de efectos inmediatos y que no sean reparables en la sentencia definitiva, en cuyo caso, por excepción, éstas sí podrán reclamarse de inmediato, en forma destacada y autónoma, a través del Juicio de Amparo Indirecto, en términos de la fracción IV del artículo 114 de la Ley de la Materia. Lo anterior es lógico, pues no puede obligarse al particular que sufre los efectos inmediatos de un acto producido durante el procedimiento, no reparable, a seguirlos sufriendo hasta en tanto se dicte la sentencia definitiva, efectos nocivos que aun eventualmente podrían quedar irreparablemente consumados por el transcurso del tiempo y la evolución normal del procedimiento, lo que haría nugatoria la defensa posterior a través de la vía directa.

En virtud de lo expuesto, cabe concluir que el Juicio de Amparo Directo se promoverá ante la H. Suprema Corte de Justicia de la Nación, o ante los Tribunales Colegiados de Circuito, atendiendo a normas específicas de competencia.

En cuanto a la tramitación del Juicio de Amparo Directo, Ignacio Burgoa se refiere a este procedimiento como:

"Una serie o sucesión ordenada de actos jurídicos realizados por el quejoso, -- autoridad responsable, tercero perjudicado, Ministerio Público Federal y órgano jurisdiccional de control, o sea -- Suprema Corte y Tribunales Colegiados -- de Circuito, tendientes a lograr un fin común, consistente en una sentencia o -- resolución definitiva, en que se otorgue o niegue la protección federal o se sobresea el juicio respectivo". 3

Este procedimiento se inicia con el ejercicio de la acción constitucional ante la Suprema Corte o ante los Tribunales Colegiados de Circuito, según lo marca el artículo 158 de la Ley de Amparo anteriormente citado.

Sin necesidad de entrar en detalles, baste decir que se trata de un procedimiento sencillo, que por regla general se tramita en una sola instancia. Sólo existe la posibilidad del recurso de revisión cuando se trate de sentencias dictadas por tribunales Colegiados en las que se haya hecho la interpretación directa de algún precepto constitucional o se haya declarado la inconstitucionalidad de alguna ley, sin apoyarse en jurisprudencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación. Este recurso se tramitará ante dicho Alto Tribunal y deberá limitarse al estudio de los temas de constitucionalidad indicados, lo que implica la imposibilidad legal de hacerse cargo de otros temas planteados en la sentencia del Colegiado.

Ya se señaló con anterioridad, que el Juicio de Amparo directo únicamente procede contra sentencias defini-

tivas o laudos de Tribunales del Trabajo, por lo que resulta de interés el concepto que de sentencia definitiva establece el artículo 46 de la Ley de Amparo, que a la letra -- dice:

"Art. 46.- Para los efectos de los dos artículos anteriores, se entenderán por sentencias 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 puedan ser modificadas o revocadas. También se considerarán 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".

Es decir, que no cualquier resolución que ponga fin a un juicio debe entenderse definitiva para los efectos del amparo, aun cuando no admita recurso; para ello es necesario que decida el juicio en lo principal, o sea que resuelva sobre la acción o las excepciones planteadas, en cuanto al fondo. En esas condiciones, no pueden entenderse como definitivas, por ejemplo, las resoluciones de sobreseimiento que dictan los Tribunales Contencioso-Administrativos, a pesar de que no admitan recurso alguno. Esto no quiere decir, desde luego, que las mismas no sean reclamables en amparo, sino que lo serán en la vía indirecta y no en la directa. Lo mismo puede decirse de resoluciones que desechen demandas, recursos de alzada contra sentencias de-

finitivas, declaren la caducidad de la instancia, etc. ---

b) Amparo Indirecto.- Ya se dijo en el inciso precedente, que el amparo directo únicamente procede contra sentencias definitivas o laudos de trabajo, ya sea por violaciones cometidas en su dictado o durante la secuela del procedimiento y, por exclusión, todos los demás actos reclamables en amparo lo serán en la vía indirecta. Esta consideración resulta suficiente para poder determinar los casos en que es procedente el Juicio de Amparo ante Juez de Distrito; no obstante, el artículo 114 de la Ley de la Materia, enuncia los diversos casos en que esta vía es la procedente. En efecto, dicho artículo establece:

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

- I. Contra leyes que, por su sola expedición causen perjuicios al quejoso.
- II. Contra actos que no provengan de tribunales judiciales, administrativos o de trabajo. En estos casos, cuando el acto reclamado emane de un procedimiento seguido en forma de juicio, el amparo sólo podrá promoverse contra la resolución definitiva por violaciones cometidas en la misma resolución o durante el procedimiento si por virtud de éstas últimas hubiere quedado sin defensa el quejoso o privado de los derechos que la ley de la materia le conceda, a no ser que el amparo sea promovido por persona extraña a la controversia:
- III. Contra actos de tribunales judiciales administrativos o del trabajo ejecutados fuera del juicio o después de concluido. Si se trata de actos de ejecución de sentencia, sólo podrá promoverse el amparo contra la última resolución dictada en el procedimiento respectivo, pudiendo--

reclamarse en la misma demanda las demás violaciones cometidas durante ese procedimiento, que hubieren dejado sin defensa al quejoso. Tratándose de remates, sólo podrá promoverse el juicio contra la resolución definitiva en que se aprueben o 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;

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

No obstante lo dicho con anterioridad, en la práctica se presentan casos concretos en los que es difícil determinar la procedencia de la vía directa o indirecta. Algunos de ellos, simplemente los enunciaré por exceder a los límites del presente estudio, y sólo haré consideraciones más concretas respecto de las que guardan relación con el amparo contra actos de Tribunales Contencioso-Administrativos de manera más destacada.

Baste señalar de momento, la gran dificultad que existe para determinar cuándo un acto procesal puede ser atacado de inmediato o debe esperarse, para ello, al dictado de la sentencia definitiva.

Por otra parte, aunque volveré sobre estos temas-

en capítulos posteriores, resulta interesante señalar el -- problema que sobre el particular se plantea cuando junta--- mente con la sentencia definitiva, se impugna la constitu-- cionalidad de una ley. El problema deriva de que, normal-- mente, se entiende que las leyes son reclamables en amparo-- indirecto y las sentencias definitivas en directo. Esta -- cuestión se plantea cuando la sentencia definitiva es el -- primer acto de aplicación de una ley o es la resolución a - un medio ordinario de defensa que pudo, de conformidad con - la fracción XII del artículo 73 de la Ley de Amparo, opo--- nerse optativamente antes de acudir al juicio de garantías.

La solución actualmente aceptada, es en el senti-- do de que la vía procedente es la directa para atacar tanto la ley como la sentencia.

Otro problema de interés que simplemente enuncio-- a reserva de un análisis posterior, es el que se presenta - cuando en un juicio fiscal se emiten dos resoluciones, una-- de sobreseimiento y otra de fondo o sea cuando simultánea-- mente se pretende atacar una resolución no definitiva (so-- breseimiento) y otra que sí lo es.

Por último, cabe señalar el caso en que una sen-- tencia definitiva es atacada aduciendo violación a la ga--- rantía de audiencia por no haber tenido oportunidad el que-- joso de acudir al procedimiento respectivo por falta de em-- plazamiento. A este respecto, la Sala del Trabajo, contra--

riando criterios anteriores de esa propia Sala y de la Civil, ha estimado que procede el amparo directo y no el indirecto como tradicionalmente se había venido sustentando.-

En cuanto a la tramitación del Juicio de Amparo Indirecto, el Juez de Distrito, según lo señalado en el artículo 145 de la Ley de Amparo, 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.

En este orden de ideas, según lo señalado por el artículo 147 de la Ley de Amparo, si el Juez de Distrito no encontrare motivo de improcedencia o se hubieren llenado los requisitos omitidos, admitirá la demanda y en el mismo auto pedirá informe justificado a las autoridades responsables y ordenará emplazar dicha demanda al tercero perjudicado, si lo hubiere; señalará día y hora para la celebración de la audiencia a más tardar dentro del término de 30 días.

Las autoridades responsables deberán rendir su informe con justificación dentro del término de cinco días, exponiendo las razones y fundamentos legales que estimen pertinentes para sostener la constitucionalidad del acto reclamado o la improcedencia del juicio. En este tipo de juicio de amparo se admiten toda clase de pruebas excepto la de posiciones y las que fueren contra la moral y el des-

recho, según lo señala el artículo 150 de la Ley de Amparo; asimismo, la audiencia en este juicio y la recepción de las pruebas serán públicas. Abierta la audiencia se procederá a recibir por su orden, las pruebas, los alegatos y, en su caso, el pedimento del Ministerio Público; acto continuo se dictará el fallo que corresponda como lo dispone el artículo 155 de la Ley de Amparo.

A mayor abundamiento, cabe señalar que la sentencia dictada por el Juez de Distrito puede ser recurrida en revisión ya por el quejoso, tercero perjudicado o las autoridades responsables en el caso de que éstos considere que la misma les causa agravios; y puede dar por resultado que la sentencia sea revocada, confirmada o modificada.

En suma, el juicio de amparo indirecto o biinstancial se diferencia del directo o uninstancial, en su tramitación, ofrecimiento de pruebas, y en que en el amparo indirecto consta de una primera instancia ante el Juez de Distrito y de una segunda instancia ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación o ante el Tribunal Colegiado de Circuito que corresponda y el Juicio de Amparo directo consta normalmente de una sola instancia ya sea ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación o ante el Tribunal Colegiado de Circuito.

C.- LA SUSPENSIÓN DEL ACTO RECLAMADO EN EL JUICIO DE AMPARO.

Ignacio Burgoa define la suspensión del acto reclamado de la siguiente manera:

"La suspensión en el juicio de amparo es aquel proveído judicial (auto o resolución que concede la suspensión de plano u oficiosamente, provisional o definitiva), creador de una situación de paralización o cesación, temporalmente limitada de un acto reclamado de carácter positivo, consistente en impedir para el futuro el comienzo o iniciación, desarrollo o consecuencias de dichos actos, a partir de la mencionada paralización o cesación sin que se invaliden los estados o hechos anteriores a éstas y que el propio acto hubiere provocado". 4

En efecto, cabe señalar que por medio de la suspensión se tiende a evitar a la parte quejosa perjuicios de difícil y aun de imposible reparación, por lo que al resolver sobre la suspensión del acto o actos reclamados, el Juez de Distrito deberá dictar las medidas necesarias para conservar la materia del juicio constitucional.

Por otra parte, este tipo de resoluciones únicamente tienden a paralizar, en un lapso más o menos corto, la acción de las autoridades señaladas como responsables hasta en tanto se resuelve en el fondo del juicio mediante una sentencia, sin examinar si los actos se apegan o no a las disposiciones constitucionales y legales aplicables, y sin pretender restituir al quejoso en el goce de las garantías que en concepto del mismo le han sido violadas, pues tal cuestión corresponde a la sentencia definitiva, la que,

de ser favorable al quejoso, sus efectos serían anular los actos de la autoridad reclamados, si éstos son positivos -- restituyendo las cosas al estado en que se encontraban antes de haberse cometido la violación constitucional, o forzar a la autoridad a actuar cuando el acto o actos reclamados constituyan una omisión.

1) La Suspensión en el Amparo Directo.

En este juicio de Amparo, que se tramita en vía directa, existe un incidente de suspensión, que al igual -- que en el amparo indirecto, tiende a paralizar los efectos del acto reclamado, en el caso de sentencias o laudos.

Este incidente se encuentra previsto en los artículos 170 y 176 de la Ley de Amparo y debe ser resuelto por la propia autoridad responsable, de plâno; es decir, sin -- audiencia, ofrecimiento de pruebas, informes, etc.

2) La suspensión en el Amparo Indirecto.

La suspensión en el amparo indirecto desde un -- punto de vista procesal puede, según el caso, llevarse al -- cabo de dos maneras distintas:

Al efecto, el artículo 122 de la Ley de Amparo -- establece:

"Art. 122.- En los casos de la compe---
tencia de los jueces de Distrito, la --
suspensión del acto reclamado se decre-

tará de oficio o a petición de la parte agraviada, con arreglo a las disposiciones relativas de este capítulo".

a) Suspensión de oficio:

La suspensión de oficio se encuentra prevista en los artículos 123 y 233 de la Ley de Amparo.

"Art. 123.- Procede la suspensión de -- oficio:

I. Cuando se trate de actos que importen peli--ro de privación de la vida, -- deportación o destierro o alguno de --- los prohibidos por el artículo 27 de la Constitución Federal.

II. Cuando se trate de algún otro acto que, si llegare a consumarse, haría físicamente imposible restituir al quejoso en el goce de la garantía individual reclamada.

La suspensión a que se refiere este artículo se decretará de plano en el mismo auto en que el juez admita la demanda, comunicándose sin demora a la autoridad responsable, para su inmediato -- cumplimiento, haciendo uso de la vía -- telegráfica, en los términos del párrafo tercero del artículo 23 de esta ---- ley".

El artículo 233 dispone:

"Procede la suspensión de oficio y se -- decretará de plano en el mismo auto en que el juez admita la demanda comuni--- cándose sin demora a la autoridad res-- ponsable, para su inmediato cumplimien-- to, haciendo uso de la vía telegráfica, en los términos del párrafo tercero del artículo 23 de esta Ley, cuando los ac-- tos reclamados tengan o puedan tener -- por consecuencia la privación total o -- parcial, temporal o definitiva de los -- bienes agrarios del núcleo de población quejoso o su substracción del régimen -- jurídico ejidal".

Este tipo de suspensión se caracteriza por forzar al juzgador a otorgarla sin ningún requisito, evitando así, en casos de extrema gravedad o notorio interés social, que el otorgamiento de la suspensión quede al arbitrio de éste, arbitrio que en la suspensión a petición de parte es muy -- amplio.

Asimismo, debe decretarse independientemente de - que sea o no solicitada por la parte quejosa, sin un trámi- te especial y sin que el juez cuente con más elementos de - convicción que los que la parte quejosa le proporcione en - su escrito inicial de demanda.

Por otra parte, esta suspensión tiende a parali- zar la actuación de las responsables hasta que concluya el - juicio constitucional con sentencia definitiva.

Con independencia de lo anteriormente señalado, - creo conveniente resaltar que las diferencias entre la sus- pensión de oficio y la que se tramita a petición de parte, - son meramente formales, puesto que en los dos casos el --- efecto de las mismas es paralizar los actos de la autori--- dad. Asimismo, no tienen efectos restitutorios ni operan - contra actos negativos, y su diferencia es que la suspen--- sión de oficio se decreta de plano, se resuelve en el expe- diente principal sin necesidad de abrir expediente por --- cuerda separada y en ningún caso puede estar sujeta a re--- quisito alguno para que opere plenamente.

b) La Suspensión Provisional:

Esta suspensión provisional se resuelve únicamente con los datos de la solicitud y los elementos que en ese momento tiene a la vista el juzgador, y así resulta que los efectos de esta suspensión son demasiado breves en el tiempo, pues desaparecen en el momento en que se dicta la resolución sobre la suspensión definitiva, la cual provee el juez después de haberse tramitado el incidente relativo en el que se da oportunidad a la autoridad y al tercero perjudicado, de existir éste, para ofrecer pruebas y alegar lo que a su interés convenga. Esta suspensión se encuentra prevista en el artículo 130 de la Ley de Amparo, que a la letra dice:

"Art. 130.- En los casos en que proceda la suspensión conforme al artículo 124 de esta ley, si hubiere peligro inminente de que se ejecute el acto reclamado con notorios perjuicios para el quejoso, el juez de Distrito, con la sola presentación de la demanda de amparo, podrá ordenar que las cosas se mantengan en el estado que guarden hasta que se notifique a la autoridad responsable la resolución que se dicte sobre la suspensión definitiva, tomando las medidas que estime convenientes para que no se defrauden derechos de tercero y se eviten perjuicios a los interesados, hasta donde sea posible o bien las que fueren procedentes para el aseguramiento del quejoso, si se tratara de la garantía de la libertad personal. En este último caso la suspensión provisional surtirá los efectos de que el quejoso quede a disposición de la autoridad que haya concedido, bajo la res--

ponsabilidad de la autoridad ejecutora -
y sin perjuicio de que pueda ser puesto
en libertad caucional, si procediere, -
bajo la más estricta responsabilidad --
del Juez de Distrito, quien tomará, ---
además, en todo caso, las medidas de --
aseguramiento que estime pertinentes. -

El Juez de Distrito siempre concederá -
la suspensión provisional cuando se ---
trate de la restricción de la libertad-
personal fuera de procedimiento judi---
cial, tomando las medidas a que alude -
el párrafo anterior".

c) La Suspensión Definitiva:

Los requisitos de procedencia de este tipo de ---
suspensión, están señalados en el artículo 124 de la Ley de
Amparo, que a la letra dice:

"Art. 124.- Fuera de los casos a que se
refiere el artículo anterior, la sus---
pensión se decretará cuando concurren -
los requisitos siguientes:

- I. Que la solicite el agraviado;
- II. Que no se siga perjuicio al inte---
rés social ni se contravengan disposi---
ciones de orden público.

Se considera entre otros casos, que si
se siguen esos perjuicios o se realizan
esas contravenciones, cuando, de conce-
derse la suspensión: se continúe el ---
funcionamiento de centros de vicio, --
delincinios, la producción y el comercio
de drogas enervantes; se permita la ---
consumación o continuación de delitos o
de sus efectos, o el alza de precios --
con relación a artículos de primera ne-
cesidad o bien de consumo necesario; se
impida la ejecución de medidas para ---
combatir epidemias de carácter grave, -
el peligro de invasión de enfermedades-
exóticas en el país, o la campaña con-
tra el alcoholismo y la venta de subs-
tancias que envenenen al individuo o --
degeneren la raza;

III. Que sean de difícil reparación -- los daños y perjuicios que se causen al agraviado con la ejecución del acto. --- El Juez de Distrito, al conceder la -- suspensión, procurará fijar la situa-- ción en que habrán de quedar las cosas, y tomará las medidas pertinentes para -- conservar la materia del amparo hasta -- la terminación del juicio".

Como comentario a este artículo es menester re -- saltar que la fracción II es la que plantea mayores dificul-- tades para determinar la procedencia o improcedencia de la -- medida suspensiva; aquí se observa claramente el ejercicio de la facultad discrecional por los jueces de Distrito a fin de conceder o negar la suspensión; el juez debe analizar si -- el otorgamiento de la citada medida puede o no producir per-- juicios al interés social o contravenir disposiciones de or-- den público. concetos que resultan ser de muy difícil apre-- ciación; asimismo, si bien es cierto que el último párrafo -- de la fracción II del artículo 124 señala algunos casos en -- los que el legislador estableció que la suspensión afectaría al interés social, es menester señalar que se está en presen-- cia de una exposición enunciativa y no limitativa. En la --- práctica, se plantean numerosos problemas sobre la apreciación de este interés social que no guardan relación alguna con los ejemplos que establece la ley.

Por otra parte, la fracción III del artículo an-- tes citado establece como requisito para la procedencia de --

la suspensión, que la ejecución del acto reclamado. cause a la parte quejosa, un daño de difícil reparación. Como comentario a lo anterior, cabe precisar que el legislador no quiso referirse a los daños de imposible reparación, porque en ese caso, lo que procedería sería que la autoridad de amparo otorgara al quejoso la suspensión de oficio y no a petición de parte. Asimismo, resulta lógico que con esta suspensión únicamente se paraliquen los actos de autoridad que causan daños de difícil reparación, puesto que de ser fácil la reparación de los daños, no existirían bases para paralizar un acto de autoridad, en virtud de que al conceder la suspensión, no se debe prejuzgar sobre la constitucionalidad del acto reclamado.

Por último, el artículo 124, en su parte final, obliga al juez, en el caso de que fuera procedente la concesión de la medida, a fijar la situación en que habrán de quedar las cosas y a tomar las medidas pertinentes para conservar la materia del amparo hasta la terminación del juicio.

Por lo que se refiere al procedimiento a seguir en la tramitación del incidente de suspensión, éste se encuentra previsto en los artículos 131, 133 y 134 de la Ley de Amparo, que dicen:

"Art. 131.- Promovida la suspensión, conforme al artículo 124 de esta ley, -

el Juez de Distrito pedirá informe previo a la autoridad responsable, quien deberá rendirlo dentro de veinticuatro horas. Transcurrido dicho término con informe o sin él se celebrará una audiencia dentro de cuarenta y ocho horas excepto el caso previsto en el artículo 133, en la fecha y hora que se haya señalado en el auto inicial, en la que el juez podrá recibir únicamente las pruebas documentales o de inspección ocular que ofrezcan las partes, las que se recibirán desde luego; y oyendo los alegatos del quejoso, del tercero perjudicado, si lo hubiera y del Ministerio Público, el juez resolverá en la misma audiencia, concediendo o negando la suspensión, o lo que fuere procedente con arreglo al artículo 134 de esta ley. Cuando se trate de alguno de los actos a que se refiere el artículo 17 de esta ley, podrá también el quejoso ofrecer prueba testimonial. No son aplicables al incidente de suspensión las disposiciones relativas a la admisión de pruebas en la audiencia constitucional; no podrá exigirse al quejoso la proposición de la prueba testimonial en el caso, a que se refiere el párrafo anterior".

"Art. 133.- Cuando alguna o algunas de las autoridades responsables funcionen fuera del lugar de la residencia del juez de Distrito, y no sea posible que rindan su informe previo con la debida oportunidad, por no haberse hecho uso de la vía telegráfica, se celebrará la audiencia respecto del acto reclamado de las autoridades residentes en el lugar, a reserva de celebrar la que corresponda a las autoridades foráneas; pudiendo modificarse o revocarse la resolución dictada en la primera audiencia en vista de los nuevos informes".

"Art. 134.- Cuando al celebrarse la audiencia a que se refieren los artículos 131 y 133 de esta ley, apareciere debidamente probado que ya se resolvió sobre la suspensión definitiva en otro --

juicio de amparo promovido por el mismo quejoso o por otra persona, en su nombre o representación, ante otro juez de Distrito, contra el mismo acto reclamado o contra las propias autoridades, se declarará sin materia el incidente de suspensión".

Por otra parte, el artículo 132 de la Ley de Amparo se refiere a los informes de las autoridades responsables en la siguiente forma:

"Art. 132.- El informe previo se concretará a expresar si son o no ciertos los hechos que se atribuyen a la autoridad que lo rinde, y que determinen la existencia del acto que de ella se reclama, y, en su caso, la cuantía del asunto que lo haya motivado; pudiendo agregarse las razones que se estimen pertinentes sobre la procedencia o improcedencia de la suspensión. En casos urgentes el juez de Distrito podrá ordenar a la autoridad responsable que rinda el informe de que se trata, por la vía telegráfica. En todo caso lo hará, si el quejoso asegura los gastos de la comunicación telegráfica correspondiente. La falta de informes establece la presunción de ser cierto el acto que se estime violatorio de garantías, para el solo efecto de la suspensión; hace, además, incurrir a la autoridad responsable en una corrección disciplinaria, que le será impuesta por el mismo juez de Distrito en la forma que prevengan las leyes para la imposición de esta clase de correcciones".

De lo anterior se desprende que la suspensión definitiva es la dictada por la autoridad del amparo a fin de dirimir el conflicto planteado a través del incidente respectivo, y tiende a determinar en su caso, la forma en que deben quedar las cosas hasta que concluya el juicio prin-

principal, con la salvedad establecida en el artículo 140 de la Ley de Amparo.

Esta resolución es, en realidad, una interlocutoria, ya que sólo resuelve en la vía incidental una cuestión accesoria al juicio principal; no obstante, en la Ley de Amparo se le atribuye el carácter de auto; quizá la citada ley llama auto a dicha resolución porque no obstante su nombre de suspensión definitiva, existe la posibilidad de su revocación o modificación por el propio Juez, a través de un diverso incidente previsto precisamente en el artículo 140 de la Ley de Amparo, que señala:

"Art. 140.- Mientras no se pronuncie sentencia ejecutoriada en el juicio de amparo, el Juez de Distrito puede modificar o revocar el auto en que haya concedido o negado la suspensión, cuando ocurra un hecho superveniente que le sirva de fundamento".

Por otra parte, el artículo 139 dispone:

"Art. 139.- El auto en que un Juez de Distrito conceda la suspensión, surtirá sus efectos desde luego, aunque se interponga el Recurso de Revisión, pero dejará de surtirlo si el agraviado no llena, dentro de los cinco días siguientes al de la notificación, los requisitos que se le hayan exigido para suspender el acto reclamado. El auto en que se niegue la suspensión definitiva deja expedita la jurisdicción de la autoridad responsable para la ejecución del acto reclamado, aun cuando se interponga el Recurso de Revisión; pero si la Suprema Corte revocare la resolución y concediere la suspensión, los efectos de ésta se retrotraerán a la --

fecha en que fue notificada la suspensión provisional, o lo resuelto respecto a la definitiva, siempre que la naturaleza del acto lo permita".

Y por último, el artículo 143 se refiere a cuestiones de ejecución de cumplimiento del auto de suspensión en la siguiente forma:

"Art. 143.- Para la ejecución y cumplimiento del auto de suspensión, se observarán las disposiciones de los artículos 104 y 105, párrafo primero, 107 y 111 de esta ley. Las mismas disposiciones se observarán, en cuanto fueren aplicables, para la ejecución del auto en que se haya concedido al quejoso su libertad caucional conforme al artículo 136".

CITAS BIBLIOGRAFICAS

1. ALFONSO NORIEGA
Lecciones de Amparo, página 56
Editorial Porrúa 1975
México, D. F.

 2. JOAQUIN ESCRICHE
Diccionario de Legislación y Jurisprudencia,
citado por Ignacio Burgoa en su obra
El Juicio de Amparo, página 182
Editorial Porrúa, 1979
México, D. F.

 3. Ignacio Burgoa
Op. Cit, página 680

 4. Ignacio Burgoa
Op. Cit., página 703
-

CAPITULO II

LOS TRIBUNALES CONTENCIOSO - ADMINISTRATIVOS

1. ANTECEDENTES HISTORICOS

Respecto de los precedentes históricos de los actuales Tribunales Contencioso-Administrativos en México, -- entre los cuales podemos señalar como prototipo al Tribunal Fiscal de la Federación y al Contencioso Administrativo del Distrito Federal, parece innegable que encuentran sus antecedentes más remotos en el sistema francés, pues fue en ese país donde se desarrolló tanto doctrinaria como práctica---mente la idea de una justicia administrativa propiamente -- dicha. No quiere lo anterior decir que, con anterioridad, -- no se hubiesen, en distintos países, atribuido facultades -- jurisdiccionales a órganos de la administración distintos -- de los del Poder Judicial propiamente dicho. Lo que aconte--ce es que, en Francia tiene su origen todo un sistema, -- cuyo desarrollo supone la distinción entre autoridad admi--nistrativa con facultad jurisdiccional y Tribunal Contencio--sioso-Administrativo propiamente dicho.

No es mi intención de momento, profundizar dema--siado en estos aspectos históricos, por lo que considero -- suficiente referirme a este respecto a la obra del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal de -- Armando Vázquez Galván y Agustín García Silva que señala -- sobre lo anterior, que:

"El sistema de jurisdicción administrativa, representado por el Consejo de Estado Francés, constituye el arquetipo tradicional para el control de los actos de la Administración Pública. A partir de su creación, esto es, desde que formaba parte de la Administración de Napoleón, ha adquirido un gran nombre en mérito a su organización destinada a proteger eficazmente los derechos de los ciudadanos frente al Estado. Su eficacia radica, principalmente en que las quejas de los particulares son atendidas por jueces administrativos profesionales que se seleccionan entre servidores públicos con excelente historial profesional, por lo tanto, con la garantía de estar familiarizados con los problemas de la administración. Es un tribunal de fácil acceso para el ciudadano ordinario, el procedimiento para substanciar las reclamaciones dan a los tribunales amplios poderes de investigación, combinados con la regla de defensa por contradicción. Finalmente, por efecto de sus resoluciones, se obtiene desde la derogación de una decisión administrativa hasta una compensación económica derivada de la acción ilegal o arbitraria. La acción del administrado será procedente como consecuencia de la actuación ilegal de la autoridad, de su lentitud, ineficiencia o negligencia, susceptible de causar un daño que deba ser compensado. El primer antecedente de lo contencioso administrativo en México se debe a la iniciativa del distinguido Jurista Don Teodosio Lares quien, inspirado en la Doctrina y Jurisprudencia francesa promovió la "Ley para el Arreglo de lo Contencioso Administrativo" del 25 de mayo de 1853, conocida como la "Ley Lares" en homenaje a su autor. Se instala con ese motivo, un tribunal de justicia retenida, denominado Consejo de Estado a semejanza de la institución francesa aun cuando su competencia se determinó mediante el sistema de anotar las áreas administrativas que daban origen al conflicto, a diferencia del -

Consejo de Estado francés en el que sus facultades estaban determinadas, en forma genérica, para incrementarse en función de su jurisprudencia. La ley mencionada indica expresamente que el Poder Judicial quedaba excluido para conocer de las gestiones administrativas, cuya solución se encomendó al aludido Consejo, que formaba parte de la estructura del Poder Ejecutivo. El procedimiento para substanciar la controversia fue materia de un reglamento que se prolongó en forma simultánea. Suscintamente se instrumentó de la siguiente manera: si la reclamación presentada ante el órgano que dictó la medida no era resuelta en términos favorables para el particular, dentro de un término perentorio, el conflicto se turnaba a la sección de lo contencioso del consejo de estado, integrada por cinco abogados designados por el Presidente de la República, quienes, una vez que escuchaban al Procurador General de la Nación, como representante de la parte demandada, pronunciaban la resolución correspondiente. En contra de esta determinación, procedía una instancia superior ante la Junta de Ministros que resolvía con efectos de cosa juzgada. La vigencia de la Ley Lares fue breve, pues a consecuencia de la revolución de Ayutla, mediante ley de 26 de noviembre de 1855, se abrogaron todas las disposiciones relacionadas con la administración de justicia. Durante la intervención francesa, Teodosio Lares promueve de nueva cuenta la creación de un contencioso administrativo similar, por razones obvias, al Consejo de Estado Francés, sin embargo, su existencia por razones históricas no prosperó. La Constitución de 1857 no incorporó ninguna disposición que reglamentara, de manera específica, lo contencioso administrativo, por tal razón como lo sostuvo la Suprema Corte de Justicia al interpretar el artículo 14 de la propia Constitución, el juicio de amparo se convirtió en el contralor, de la legalidad en todo el país y en todas las

materias jurídicas, y en consecuencia - de la administración local y federal. - La Constitución de 1917 no introduce -- ninguna modificación en la materia, aun cuando la primera ley de amparo promulgada con motivo de la nueva Constitu-- ción, estableció el recurso de súplica -- ante los Tribunales del Poder Judicial -- Federal con las características de un -- procedimiento ordinario. Este recurso -- fue suprimido por el Consejo de la --- Unión el 26 de diciembre de 1933, al -- considerar que contrariaba el régimen -- federal en tanto que determinaba una -- centralización en el ramo de la justic-- cia, además, se le daba a la Suprema -- Corte un carácter de Tribunal de apela-- ción, cuando su misión esencial era la -- tutela de las garantías individuales. - El 27 de agosto de 1936 se promulga la -- Ley de Justicia Fiscal que crea el Tri-- bunal Fiscal de la Federación, con ello se organiza formalmente lo contencioso -- administrativo. Se ubicó al Tribunal -- dentro de la estructura del Poder Eje-- cutivo bajo el sistema de justicia de -- delegado. El Código Fiscal de la Federa-- ción de 30 de diciembre de 1938, - derogó la ley mencionada y el Tribunal -- Fiscal pasó a ser regulado por dicho -- ordenamiento. Su competencia se deli-- mitó, inicialmente para la resolución -- de controversias preferentemente de or-- den fiscal, para incrementarse con pos-- terioridad hacia otras materias, entre -- ellas las relativas a la Hacienda Pú-- blica Local y en el orden administrati-- vo a los ámbitos tanto federal como lo-- cal, esta última le fue suprimida por -- reformas a su Ley Orgánica publicada en el Diario Oficial correspondiente al -- día 29 de diciembre de 1971. Singular -- importancia revistió la adición al se-- gundo párrafo de la fracción I del ar-- tículo 104 Constitucional realizada en -- el año de 1946, para sustentar la cons-- titucionalidad del Tribunal Fiscal de -- la Federación. Lo esencial de la re--- forma radicó en que sólo por leyes fe-- derales pueden crearse tribunales admi-- nistrativos y que éstos deben estar do-

tados de plan autonomía. El mismo precepto fue objeto de una ulterior reforma en el año de 1966, ante la imperiosa necesidad de darle una nueva base constitucional al Tribunal Fiscal, con motivo del incremento de su competencia en las controversias fiscales de la Hacienda Pública del Distrito Federal. -- En el Diario Oficial de la Federación -- correspondiente al 17 de marzo de 1971, se publicó la Ley del Tribunal de lo -- Contencioso Administrativo del Distrito Federal; cuatro meses después se instala formalmente el Tribunal y con él se crea, en la historia de las Instituciones Federales Mexicanas un organismo -- accesible para todos los habitantes de la Ciudad de México y se ponen así a su disposición los medios adecuados para reclamar los actos ilegales de las autoridades administrativas del Departamento del Distrito Federal. La denominación del Tribunal, provocó rareza y desconcierto, para muchas personas, sin embargo, no constituyó innovación alguna, ya que corresponde al concepto tradicional de Tribunales Administrativos, congruente con la connotación doctrinal formalmente correcta. Se presenta ante los habitantes de la Ciudad de México -- un organismo jurisdiccional con perfiles propios. Si bien para su creación se tomaron en cuenta los antecedentes de otras instituciones relacionadas con la materia, representa un avance en la impartición de justicia administrativa con un procedimiento expedito, carente de formalidades y proteccionista del -- particular". 1

En la doctrina francesa se han distinguido dos -- tipos de Contencioso Administrativo:

El de plena jurisdicción y el de anulación.

La tendencia mexicana ha sido la de establecer -- únicamente contenciosos de anulación y no de plena juris---

dicción; el único caso en que el Tribunal Contencioso Administrativo del Distrito Federal funciona como Tribunal de condena o de plena jurisdicción es cuando se reclama de la autoridad demandada la falta de contestación a una solicitud del particular, en cuyo caso, la sentencia, evidentemente, no declarará la nulidad o validez de un acto de la autoridad sino la condenará o no a contestar.

Por otra parte, si bien es indiscutible la ascendencia francesa de nuestros contenciosos, también debe destacarse la influencia que, en cuanto a su reglamentación, tuvo el juicio de amparo que es una institución netamente mexicana, aun cuando ésta tenga también algunos antecedentes extranjeros. Quizá el sistema del amparo mexicano haya definido a nuestra legislación positiva a inclinarse por un sistema de anulación y no de condena.

Por otra parte, salta a la vista la similitud de conceptos legales y procedimientos existentes entre las leyes que rigen a los contenciosos y la de amparo; por ejemplo, en aspectos de procedencia, procedimiento, términos para la promoción del juicio, audiencias, etc.

2. NATURALEZA JURIDICA DE LOS TRIBUNALES CONTENCIOSO - ADMINISTRATIVOS

Respecto a la naturaleza jurídica de dichos tribunales, debe indicarse que, desde su creación, se les consideró como auténticos "tribunales", en tanto que surgieron

para realizar una función materialmente jurisdiccional, --- aunque en un plano formal dichos cuerpos colegiados hayan - quedado adscritos, como formando parte, de la propia Admi--- nistración Pública.

Esos cuerpos colegiados son auténticos "tribuna-- les" de derecho, porque son terceros ajenos a la relación - que previamente existe entre la autoridad y el particular; - de tal suerte que al conocer de una controversia surgida -- entre esa autoridad y el particular, deben respetar y aca-- tar ciertas formalidades esenciales procedimentales, que -- culminan con un acto de decisión final, llamado sentencia, - en que el tribunal declara la validez o nulidad del acto de autoridad combatido.

Consecuentemente, en mi opinión, es correcta la -- acepción de "tribunales" que se da a esos cuerpos colegia-- dos en la doctrina tanto doméstica cuanto extranjera.

Sentado lo anterior, cabe ahora, por razón de -- orden metodológico, analizar la naturaleza jurídica del --- llamado "Juicio de Nulidad" que se ventila ante los Tribu-- nales Contencioso-Administrativos, en especial ante el Tri-- bunal Fiscal de la Federación.

Para tal efecto, estimo no solo conveniente, sino deber ineludible, el tener presente la intención del legis-- lador plasmada en la Exposición de Motivos de la Ley de --- Justicia Fiscal (con la cual nació a la vida jurídica el --

Tribunal Fiscal de la Federación), en la que, al aludir al juicio de nulidad, se dijo textualmente que:

"La ley llama juicio y no recurso, a la instancia al tribunal. El recurso supone, en efecto, continuidad dentro de un mismo procedimiento. Con la instancia al Tribunal, por el contrario, se pasará de la actuación oficiosa de la Administración, a la fase contenciosa, según antes indicábase o, en general, de la actuación administrativa a la actuación jurisdiccional. El Tribunal obrará siempre dentro del cauce de un proceso.

Los juicios serán en todo caso de nulidad; normalmente simples juicios declarativos (casos de oposición y de instancia de la Secretaría de Hacienda). En otros, llevarán implícita la posibilidad de una condena (negativas de devolución). Pero, y esto conviene aclararlo, el Tribunal no está dotado de competencia para pronunciar mandamientos dirigidos a obtener la ejecución de sus fallos. La negativa de los agentes del Fisco a obedecer las disposiciones del Tribunal deberá de combatirse, como la de cualquiera otra autoridad obstinada en no hacer lo que legalmente está obligada a realizar, mediante el amparo, en el que, como es obvio, ya no se discutirán las cuestiones que fueron resueltas en el juicio administrativo, sino únicamente la posibilidad material o jurídica de la ejecución. La ley se ha limitado a fijar en garantía del opositor que entretanto que el fallo no se cumpla, siga en vigor la suspensión del procedimiento de ejecución.

La nulidad se pronunciará siempre respecto de alguna resolución. Esta será o expresa o tácita, en los casos de silencio de las autoridades. El crear una ficción para el silencio de las autoridades está ya consagrado en la legislación europea y la Ley la adopta de acuerdo, además, con las últimas orien-

taciones de la doctrina. Es claro que como los artículos 8° y 16 constitucionales obligan a toda autoridad a respetar el derecho de petición y a fundar y a motivar legalmente sus decisiones, -- una ley secundaria -- como es la que se promulga no puede coartar el derecho de los particulares para acudir en amparo por violación de tales preceptos y para obtener de los tribunales federales una determinación que obligue a las autoridades fiscales a emitir una respuesta expresa con los fundamentos legales del acuerdo que dicten. No es el objeto de la ley, pues, reducir o limitar esa garantía sino, por el contrario, el de -- concederle una protección más eficaz -- cuando por las circunstancias del caso, que al particular toca apreciar, éste -- cuente ya con los elementos para iniciar la defensa jurisdiccional de sus -- intereses, respecto al fondo de los -- problemas controvertidos, a pesar del -- silencio de la autoridad. En el estado presente de la legislación, el particular está siempre obligado, ante la negativa de la autoridad, a pedir un primer amparo para obtener una respuesta fundada y, cuando ésta le es desfavorable, a iniciar un segundo procedimiento en el que se examinen los problemas de fondo. La ley no hace otra cosa sino -- dar al particular el derecho de pasar -- desde luego el exámen de fondo, a pesar del silencio de la autoridad. El uso -- de este derecho, se insiste, dependerá de las circunstancias especiales de cada caso y de la apreciación que libremente haga el interesado de qué le es -- ventajoso, si provocar la decisión expresa o iniciar el debate de fondo. Inversamente, si ha optado por ocurrir al Tribunal, no podrá alegar como agravio -- la violación de los artículos 8° y 16.

Para la admisión de la demanda, la Ley se aparta del sistema acogido desde el siglo anterior por los diversos ordenamientos que han regulado las oposiciones ante la autoridad judicial ordinaria a los cobros fiscales, y acepta el criterio, mucho más favorable para los particulares, de la Ley de Amparo. De-

esta manera se fija que la garantía del interés fiscal no es una condición para el ejercicio del derecho de oposición, sino únicamente para que se suspendan los procedimientos coactivos.

Entre las partes del juicio, se coloca al coadyuvante de la Administración; lo que por lo demás no constituye una novedad, dada la experiencia mexicana sobre el tercero perjudicado en los juicios de amparo.

Ahora bien, ante tal claridad técnica, sólo debo insistir que en realidad se trata de un "juicio" procesalmente hablando, en el que intervienen partes, hay fase probatoria y el tribunal resuelve la controversia conforme a ciertas formalidades, que, de no respetarlas, puede ser obligado a hacerlo.

Existen dos sistemas del contencioso administrativo, el de plena jurisdicción o subjetivo y el de anulación u objetivo. Su delimitación doctrinal será de suma utilidad.

En el contencioso de plena jurisdicción se persigue el restablecimiento de un derecho subjetivo infringido por la autoridad administrativa. También en cuanto al procedimiento la diferencia entre ambos radica en que en el contencioso subjetivo el que se sigue es más complejo, se asemeja al juicio ordinario civil, en cambio, en el objetivo o de anulación el procedimiento es más sencillo. Por otra parte, en el de plena jurisdicción la sentencia tiene el carácter de una resolución de condena; en cambio, en el

objetivo o de anulación la sentencia es únicamente declarativa.

El examen comparativo entre uno y otro pone de manifiesto, en términos generales:

a) En el contencioso de anulación es suficiente la afectación a un interés legítimo, en el de plena jurisdicción es menester que el titular de la acción sea a la vez titular de un derecho subjetivo.

b) En el contencioso de plena jurisdicción, los fundamentos de la acción pueden consistir no sólo en la violación de una ley o de una regla de derecho sino también en la violación de un título que hubiere conferido derechos subjetivos al reclamante. Por el contrario, en el contencioso objetivo el reclamante sólo puede invocar, en apoyo de la acción, la violación a una regla de derecho.

c) La acción, en el contencioso de anulación, ha de fundarse en los vicios que la ley atribuya al acto administrativo ilegalmente emanado, por el contrario, en el contencioso de plena jurisdicción, la acción debe basarse en la lesión a un derecho subjetivo que es vulnerado por el acto administrativo.

d) Finalmente, en cuanto concierne a la función-jurisdiccional en sí, existen diferencias sustanciales, en el contencioso de anulación la función, se limita a comprobar si el acto administrativo impugnado viola o no las re-

glas de derecho en virtud de las cuales es o no ilegal; en consecuencia, la decisión del juzgador se limitará únicamente a anular o declarar válido el acto motivo de la impugnación.

En cambio, en el contencioso de plena jurisdicción la función del juez es mucho más amplia, pues consistirá en comprobar la situación jurídica que se le plantea, para determinar la existencia y extensión de los derechos que el reclamante pretenda hacer valer contra la Administración Pública. El juez no sólo podrá anular la decisión de la autoridad contraria a la petición del enjuiciante, sino que podrá reformar el acto impugnado y aun sustituir a la autoridad administrativa en la restitución del derecho afectado al particular. 2

3. CARACTERISTICAS DEL TRIBUNAL FISCAL DE LA FEDERACION

a) Formalmente es una institución administrativa y materialmente realiza una función jurisdiccional.

b) El Tribunal es un órgano desconcentrado que goza de autonomía de decisión respecto del Poder Ejecutivo y la Administración.

c) El Tribunal Fiscal es un Tribunal de derecho.

d) El Tribunal Fiscal de la Federación carece de competencia para juzgar sobre la constitucionalidad de las leyes, ya que únicamente puede juzgar actos de la Adminis-

tración y no del Congreso de la Unión. Además, puede conocer de la nulidad o validez de actos concretos, pero no de la de normas generales, por lo que tampoco puede juzgar reglamentos.

4. CARACTERISTICAS DEL TRIBUNAL DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO DEL DISTRITO FEDERAL.

Tiene en general las mismas características del Tribunal Fiscal de la Federación, aunque eventualmente puede actuar como tribunal de condena cuando lo que se demanda es la falta de contestación a una petición del particular.-

Es característica de los procedimientos de dichos tribunales el principio de igualdad de las partes, sobre la base de que la administración de justicia se encuentra impedida de cumplir su función cuando no existe en el proceso esa paridad. Para que exista una efectiva impartición de justicia administrativa es necesario que el Estado se auto-limite y en un acto no gracioso sino de reconocimiento al principio de legalidad se despoje de sus prerrogativas, como ente de derecho público y tome en el proceso un plano de igualdad con los particulares.

5. DIFERENCIAS FUNDAMENTALES ENTRE EL TRIBUNAL FISCAL DE LA FEDERACION Y EL TRIBUNAL DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO DEL DISTRITO FEDERAL.

a) Existe un procedimiento de cumplimiento de -- sentencia ante el Tribunal de lo Contencioso Administrativo

del Distrito Federal y en el Tribunal Fiscal de la Federación no hay un procedimiento de cumplimiento de sentencias.

b) El Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal tiene facultades suspensivas y en el Tribunal Fiscal de la Federación, el procedimiento es el siguiente: se presenta la demanda ante el citado Tribunal y con la copia sellada de la misma se solicita la suspensión del procedimiento económico coactivo de ejecución ante la exactora, mediante las garantías que al efecto establece la ley. El Tribunal Fiscal sólo podrá intervenir en cuestiones suspensivas en los casos del artículo 157 del Código Fiscal de la Federación que dispone:

"Art. 157.- Se suspenderá el procedimiento administrativo de ejecución durante la tramitación de los recursos administrativos o juicios de nulidad, cuando lo solicite el interesado y garantice el crédito fiscal impugnado y sus accesorios legales en alguna de las formas señaladas por el artículo 12 de este Código, sin que en los citados juicios de nulidad proceda su dispensa.

La suspensión se limitará exclusivamente a la cantidad que corresponda a la parte impugnada de la resolución que determine el crédito, debiendo continuarse el procedimiento respecto del resto del adeudo.

La suspensión podrá ser solicitada en cualquier tiempo ante la oficina ejecutora acompañando copia del escrito con el que se hubiere iniciado el recurso administrativo o el juicio de que se trate. La autoridad ejecutora suspenderá provisionalmente el procedimiento y concederá un plazo de quince días para el otorgamiento de la garantía.

Constituído éste la ejecutora suspenderá de plano el procedimiento hasta que se le comunique la resolución definitiva en un recurso o juicio respectivos. No se exigirá garantía adicional si en el procedimiento administrativo de ejecución se hubieren ya secuestrado bienes suficientes para garantizar los intereses fiscales.

En casos de negativa o violación a la suspensión del procedimiento administrativo de ejecución, los interesados podrán ocurrir al superior jerárquico de la autoridad ejecutora si se está tramitando el procedimiento administrativo, o ante la Sala del Tribunal Fiscal que conozca del juicio respectivo si ya se ha iniciado el procedimiento contencioso. El superior o la Sala Regional pedirán a la autoridad ejecutora un informe que deberá rendirse en un plazo de tres días y resolverá de inmediato la cuestión".

c) Como última diferencia entre ambos tribunales, encuentro que contra el Tribunal Fiscal de la Federación existe un recurso ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación y que se le llama revisión fiscal, o sea que del ámbito administrativo el juicio administrativo pasa al ámbito judicial, y ante el Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal no existe dicho recurso.

6. ALGUNAS CUESTIONES SOBRE LA FACULTAD JURISDICCIONAL

En el diccionario de Derecho de Rafael de Pina aparece la siguiente definición de jurisdicción:

"Potestad para administrar justicia atribuida a los jueces, quienes la ejercen aplicando las normas jurídicas generales y abstractas a los casos concretos que deben decidir. La jurisdicción puede definirse como la actividad del Estado encaminada a la actuación del Derecho positivo mediante la aplicación de la norma general al caso concreto. Ahora bien, de la aplicación de la norma general al caso concreto puede deducirse, a veces, la necesidad de ejecutar el contenido de la declaración formulada por el juez y entonces la actividad jurisdiccional no es ya meramente declarativa sino ejecutiva también. La actividad que los jueces

realizan en el proceso es, por tanto, no sólo declarativa sino también ejecutiva de la resolución que se dicte, cuando sea necesario. La tesis que niega a la ejecución procesal naturaleza jurisdiccional no es admisible, a nuestro entender, porque la función del juez no consiste únicamente en dar la razón al que la tenga, sino que se extiende a hacer efectivo el mandato contenido en la sentencia cuando el vencido no la cumple voluntariamente. La vieja Ley Española Orgánica del Poder Judicial de 15 de septiembre de 1870, da una idea exacta del contenido de la actividad jurisdiccional cuando declara que la jurisdicción es la potestad de aplicar las leyes en los juicios civiles y criminales, juzgando y haciendo que se ejecute lo juzgado y que esta potestad corresponde exclusivamente a jueces y tribunales. La jurisdicción es una actividad pública destinada a mantener la eficacia de la legalidad establecida por el legislador. La jurisdicción es una actividad aplicadora del derecho. Los jueces mexicanos no pueden crearlo, en ningún caso, porque lo impide el principio de la división de los poderes del Estado, que es fundamental en nuestro sistema político. La jurisdicción es una actividad estatal ejercida en su mayor volumen por los jueces profesionales o jueces funcionarios, pero que comparten con ellos en la forma legalmente señalada, los jueces no profesionales (jurados, árbitros, etc.). Tradicionalmente el ejercicio de la jurisdicción ha sido una actividad exclusiva del varón, pero en la actualidad el acceso de la mujer, en su calidad de tal, en los cargos judiciales no presenta obstáculo alguno en las naciones civilizadas".

Parece ser que la anterior definición, se refiere fundamentalmente a la facultad jurisdiccional desde el punto de vista formal, ya que la refiere exclusivamente a ----

cuestiones de actuación judicial y hace solamente referencia a juicios civiles y criminales.

Por otra parte, resulta sumamente discutible, de acuerdo con las tendencias modernas, que el juez sea un simple aplicador del derecho y que no pueda crearlo. Algunos tratadistas distinguen distintos tipos de normas jurídicas, atendiendo a su generalidad, y entre ellas, hablando de normas individualizadas que son las contenidas en las sentencias judiciales y las resoluciones administrativas. Puede distinguirse entre la creación "originaria" del derecho y la creación "derivativa" del mismo: sobre esas bases, la sentencia establece normas individualizadas de conducta, en tanto que establece derechos y obligaciones cuando menos para las partes que intervinieron en el proceso; en otros términos, el juez está creando, aunque de manera derivada, normas de conducta que evidentemente son jurídicas en tanto que son heterónomas, bilaterales, obligatorias y que pueden aun ser cumplidas a través de sistemas coercitivos, independientemente de que tengan efectos limitados.

Por lo que se refiere a los actos de ejecución material, puede decirse que gozan más del carácter administrativo que del jurisdiccional. Entre la Constitución que supone por esencia la creación originaria del derecho y los actos de ejecución, existe todo un sistema de normas de diversa índole, como son las generales (leyes y reglamentos)-

las de carácter particular que aun apoyadas en otras normas generales, regulan las relaciones recíprocas de varios sujetos o corporativas y las nacidas de los negocios jurídicos (contratos, testamentos, etc.).

A este respecto, puede citarse la opinión de Luis Recasens Siches, quien expresa:

"Los grados inferiores en el sistema jurídico están constituidos por las normas de tipo más concreto e individualizado: las sentencias judiciales y las resoluciones administrativas. Las normas generales regulan situaciones de hecho abstractamente determinadas, describiendo a esos supuestos (es decir, a esas situaciones de hecho) unas consecuencias también abstractamente determinadas. Pero la norma general (Ley, reglamento, estatuto, etc.), para ser llevada a la práctica y obtener así su aplicación efectiva, precisa de una individualización, tanto respecto del sujeto de la misma cuanto de la conducta que impone. Este es el papel que cumplen las normas individualizadas y concretas de la sentencia judicial y de la resolución administrativa. Mediante la sentencia judicial o la resolución administrativa se comprueba de un modo cierto si se da concretamente la situación de hecho prevista en abstracto por la ley como condición para el deber jurídico que ésta establece; se determina concretamente además el contenido concreto de ese deber jurídico, y, por fin, se le impone a un sujeto singularmente determinado. Muchas veces, entre la ley y la sentencia se interpone la norma creada en un negocio jurídico; y, entonces, la sentencia no sólo cumplirá las prescripciones de la ley, sino también las normas más concretas establecidas en el negocio jurídico (v. gr., en el contrato). Finalmente, llegamos al último extremo de la cadena jurídica, a saber: al acto de ejecución material, en el cual se impone -si es preciso por la fuerza- el

cumplimiento de un precepto jurídico -- individualizado; v. gr., los actos de los agentes de la autoridad que practican la ejecución de una sentencia o de una resolución administrativa, o que evitan por medio de la fuerza la comisión de un delito, etc., etc.

Así pues, todo el proceso de producción y desarrollo de Derecho aparece como un sistema de sucesivas delegaciones, que va desde la constitución hasta los actos individualizados de ejecución forzosa". 4

Gabino Fraga en su libro sobre Derecho Administrativo se refiere a la función jurisdiccional y señala que como la legislativa, puede analizarse desde dos puntos de vista: el formal y el material.

"Desde el punto de vista formal, la función judicial está constituida por la actividad desarrollada por el poder que normalmente dentro del régimen constitucional, está encargado de los actos jurídicos, es decir el poder judicial.

Como función considerada materialmente, algunos autores la denominan función jurisdiccional, por creer que la expresión judicial sólo evoca el órgano que la realiza, debiendo por lo tanto, reservarla para cuando se haga alusión a su aspecto formal". 5

Andrés Serra Rojas, en su libro Derecho Administrativo, dice:

"La función jurisdiccional es una actividad del Estado subordinada al orden jurídico y atributiva, constitutiva o productora de derechos en los conflictos concretos o particulares que se le someten para comprobar la violación de una regla de derecho o de una situación

de hecho y adoptar la solución adecuada. Esta actividad da solución a un conflicto de intereses". 6

Gabino Fraga, a este respecto, señala:

"Y en efecto, cuando el Estado decide jurisdiccionalmente un conflicto de derecho no se limita a determinar si éstos existen, sino que además como una consecuencia del reconocimiento de su existencia provee al respecto de ellos por medio de un acto emanado de la voluntad, acto, que aunque realizado dentro de las normas legales produce una modificación en el orden jurídico, supuesto que hace concreta y actual la garantía jurídica que en términos abstractos consagra la ley para los derechos de la naturaleza del que está a discusión y cabe señalar que la función jurisdiccional es una función del orden jurídico". 7

Hans Kelsen, en su obra Teoría General del Estado, considera que:

"Las constituciones modernas no sólo están sometidas al principio de una separación de la legislación y la ejecución, sino también al de la separación de las dos funciones que componen por igual la última; la administración y el poder judicial, designado con los nombres de jurisdicción o justicia. No es fácil justificar este último principio como postulado de política del Derecho pues es falso (o sólo parcialmente verdadero) el supuesto evidente del postulado separatista, que pretende encomendar dichas funciones a órganos distintos: la hipótesis según la cual se trata de dos funciones esencialmente diferentes, cuya unión en un mismo órgano es perjudicial en virtud de su diversidad. Como quiera que, atendiendo al contenido de la función, la administración es jurisdicción en el mismo senti-

do que la justicia, no se concibe que - puedan separarse dichas funciones atendiendo a su naturaleza. Y mientras la administración sólo fue jurisdicción en este sentido (es decir, establecimiento o preparación procesal de un acto coactivo), no se habló ni de diversidad ni de separación de ambas funciones. La necesidad teórica de separar la función administrativa de la jurisdiccional, no surgió sino con la evolución antes señalada, en virtud de la cual el Estado, en el sentido jurídico-material de la palabra, extendió su actividad a dominios en los que hasta entonces no actuaban jurídicamente sino los súbditos, realizándose actos estatales -en sentido jurídico-material- como contenidos de las normas secundarias; sino que entonces el criterio decisivo no fue visto con la suficiente claridad, y por eso en el concepto de una administración contrapuesta a la jurisdicción se comprendieron actos jurídicos harto diversos. La línea divisoria, arbitrariamente trazada, atravesó por mitad los actos de la administración. De ese modo, la distinción entre el complejo de actos designados convencionalmente como administración y los actos de la justicia, no subsiste sino como una diferenciación de los órganos encargados de estas funciones: en un caso, autoridades =independientes=: los =tribunales=: en otro, autoridades =dependientes=: los órganos =administrativos=. Si se quiere describir la escisión sufrida en el ámbito de la ejecución por la materia unitaria del Derecho en el dominio legislativo, declarando, por ejemplo, que el Derecho Civil y penal corresponde a los tribunales de justicia, mientras que la ejecución del Derecho industrial, sanitario, financiero, militar, escolar, etc., pertenece a los órganos administrativos, se incurre en una cierta *petitio principii*; pues si quiere determinarse el Derecho civil y penal con independencia de los órganos que los ejecutan, precisa considerar a uno y otro como un conjunto de --

normas jurídicas que establecen como -- sanción la ejecución en unos casos, y -- la pena en otros. Pero en este senti-- do, todas las normas jurídico-adminis-- trativas son normas civiles o penales; -- y todos los actos administrativos --en -- tanto que constituyen jurisdicción-- son actos procesales, que tienden, en defi-- nitiva, a establecer los respectivos -- actos de coacción. La única diferencia consiste en que los unos son aplicados-- =judicialmente=, al paso que los otros-- lo son por autoridades no judiciales. -- Quizá pudiera admitirse que en aquellas normas jurídicas que se abandonan a los jueces =independientes= --esto es, inde-- pendientes en primer término del monar-- ca-- el interés de los súbditos predomi-- nó sobre el de los monarcas (la regula-- ción de las relaciones económicas entre los súbditos, la protección de su vida, de su honor, de su bienestar físico), -- mientras que la relación se invertía en los dominios jurídicos cedidos a la ju-- risdicción de las autoridades adminis-- trativas (Hacienda, Guerra y, en espe-- cial, todo lo relativo a Instrucción -- pública y Culto, de tanta importancia -- para quien ocupa el poder). Una divi-- sión técnica tan importante como la --- realizada entre la justicia y las auto-- ridades administrativas ha de tener, -- por fuerza, motivos políticos profun-- dos. Limitándose a aceptarla como he-- cho histórico, no se ha adelantado nada en el terreno científco. Con ese ele-- mento político, traído aquí a colación-- por vía de hipótesis, puede relacionar-- se también el hecho de que las leyes -- cuya aplicación se encomienda a las au-- toridades administrativas pueden conce-- der en todos los sentidos, pero muy es-- pecialmente en lo que afecta al proce-- dimiento, un margen de libre aprecia-- ción mucho más amplio que el de las le-- yes aplicadas por los órganos judicia-- les. La diversidad que de ese modo re-- sulta en la relación del órgano de --- aplicación con la norma --relativa via-- culación, en su caso; libertad relati-- va, en otro -- puede justificar también,

en efecto, hasta cierto punto una organización a base de separación. Pero a medida que la diversidad desaparece y aumenta la estructura judicialista de la administración en cuanto jurisdicción, la separación radical de los órganos judiciales respecto de los administrativos pierde su razón de ser (cfs. págs. 311 y ss.). Y, de hecho, el desarrollo de la jurisdicción administrativa significa que dicha separación se va superando. Su razón de ser se limita a aquellos actos administrativos que no constituyen "jurisdicción" en el sentido aquí estudiado". 8

La función jurisdiccional originalmente corresponde al Poder Judicial (aspecto formal), pero eventualmente existen órganos de la Administración Pública que tienen facultades jurisdiccionales (en sentido material) como la Dirección General de Invenciones y Marcas puesto que lleva a cabo verdaderos juicios; por ejemplo cuando un particular, demanda ante la citada Dirección la declaración de nulidad de una marca, caso en el que se tramita un procedimiento, se ofrecen pruebas, se dan términos y se dicta finalmente una resolución por lo que resulta claro concluir que órganos del Poder Ejecutivo puedan realizar funciones jurisdiccionales.

7. DISTINCION ENTRE TRIBUNAL CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO Y AUTORIDAD ADMINISTRATIVA CON FACULTADES JURISDICCIONALES.

Al respecto, cabe citar algunos aspectos doctrinarios:

"Distingo entre el proceso administra--

tivo y el contencioso-administrativo. - Antes de avanzar en la exposición, resulta útil efectuar ahora la necesaria diferenciación entre el proceso administrativo y el proceso contencioso-administrativo, sobre todo teniendo en cuenta el sistema vigente para éste último en el Derecho Francés. Aun cuando pueda parecer raro, ambos tipos de proceso suelen confundirse y hasta identificarse, considerándose sistemas idénticos. En nuestro régimen contencioso-administrativo, que como es sabido es judicialista, por cuanto, tal tipo de proceso corresponde que sean decididos por órganos que integran el Poder Judicial, la asimilación de ambos procesos resulta imposible y la confusión entre ellos no constituiría sino un grueso e inexorable error. En efecto: nuestro proceso contencioso-administrativo no es sino un proceso judicial, con las características inherentes a esta clase de procesos, y cuya decisión tiende a la sanción, es decir, al restablecimiento del derecho lesionado, dentro de la amplitud que la doctrina ha señalado, excluyendo todo tipo de ejecución administrativa. La cuestión podría aparecer como no tan clara en el sistema francés. Como lo recuerda Bielsa, se ha considerado "que la función de examinar y anular los actos administrativos es función de administrar; más propiamente se ha considerado que es el término final de esa función. De ahí se deduce que en tal sistema la administración es juez y parte (Administrador-Juez), pero como sería contrario al principio de separación de poderes, o más bien de las funciones del poder administrador, este poder se divide; el actor del acto es la administración activa; el órgano que ejerce control sobre la legalidad del acto es la administración jurisdiccional". No obstante lo que pudiera desprenderse de sus orígenes y evolución histórica, lo cierto es que el actual sistema contencioso administrativo francés se caracteriza por constituir un proceso que se

lleva a cabo ante órganos que mantienen una real independencia frente a la administración, lo cual origina la existencia de una verdadera contienda litigiosa entre partes que adquieren el carácter de tales. Como lo indica Bosch, puede sostenerse que "hoy en día los tribunales administrativos franceses en cuanto a la garantía de independencia que representan, nada tienen que envidiar a las cortes de justicia inglesas o norteamericanas o a los tribunales argentinos". El proceso administrativo, en cambio, comprendiendo mucho más que el simple régimen de impugnación de los actos administrativos, se lleva a cabo ante órganos que integran la administración activa, y que por tanto, como ya se sabe actúan en una relación de subordinación, sin adoptar tampoco, una posición equidistante entre las partes interesadas, por lo demás en el proceso administrativo, aun cuando se escuche a tales partes aparentes, no existe una contienda litigiosa, sino una verdadera acción administrativa, tendiente a ejecutar finalidades también administrativas. Sayagues Laso, citando a Merkl, acota que el proceso administrativo no incluye las acciones o recursos jurisdiccionales en materia administrativa, porque eso es justicia y no administración".

Este carácter de actividad administrativa, de acción ejecutiva cumplida en procura de la satisfacción inmediata del interés general, es, precisamente la que mejor concurre a distinguir el proceso administrativo frente al proceso contencioso-administrativo el cual procura restablecer un derecho subjetivo administrativo y, en definitiva, el derecho objetivo administrativo. Alvarez Gendin, citando a Guasp acota que el contencioso-administrativo por su naturaleza, "es un auténtico proceso, perteneciente al mismo genus commune que el civil, el penal o el del trabajo". 9

Una vez aceptado que el poder ejecutivo puede --- realizar función jurisdiccional, es necesario distinguir -- entre la autoridad que lleva a cabo procedimientos seguidos en forma de juicio y las autoridades que, sin ser judicia-- les, son verdaderos tribunales contenciosos.

Las diferencias existentes entre autoridad admi-- nistrativa con facultades jurisdiccionales y tribunales --- contencioso administrativos, pueden encontrarse atendiendo a distintos puntos de vista.

En primer término, debe señalarse que la autori-- dad administrativa con facultades jurisdiccionales forma -- parte de la estructura centralizada de la administración, - lo que supone que existe entre ella y los órganos superio-- res, hasta llegar al ejecutivo, una relación de subordina-- ción jerárquica. En cambio, el tribunal contencioso no --- forma parte de esa estructura centralizada, sino que cons-- tituye un organismo de los llamados desconcentrados.

A este respecto, cabe precisar que el órgano des-- concentrado se encuentra en un punto intermedio entre el -- centralizado y el descentralizado, o sea, sin formar parte de la administración centralizada, no se separa de ella --- tanto como el descentralizado que, por definición, tiene -- personalidad jurídica y patrimonio propios. El tribunal -- Contencioso no tiene personalidad ni patrimonio propios, -- actúa en función de ser un órgano estatal pero independien-

te, según se dijo, de la Administración Central. Este aspecto es muy importante, porque para juzgar en la vía contenciosa a la administración, resulta indispensable que el tribunal goce de autonomía suficiente.

Desde otro punto de vista, al menos dentro de nuestro Derecho Político, la autoridad administrativa con facultades jurisdiccionales no tiene exclusivamente ese tipo de facultades; por ejemplo, las Comisiones Agrarias Mixtas no tienen como única o principal atribución la de resolver conflictos agrarios individuales, sino otras funciones de carácter estrictamente administrativo; en similar situación se encuentra la Dirección General de Invenciones y Marcas.

8. JUSTIFICACION DE LA EXISTENCIA DE LOS TRIBUNALES CONTENCIOSO-ADMINISTRATIVOS

El Derecho Administrativo presenta problemas característicos, que los distinguen de otras ramas del derecho como la civil o la penal.

En primer término, se trata de un derecho en constante evolución, quizá más acelerada que otras ramas, además de que podría estimarse que, dada esa evolución constante, no es un derecho plenamente acabado y estudiado. Constantemente se producen novedades en la legislación y reglamentación administrativa, a través de las cuales el Estado va adaptando su funcionamiento y sus relaciones con-

los particulares a nuevas situaciones históricas.

Por otra parte, es demasiado amplia la lista de las actividades reguladas por el Derecho Administrativo, que lo mismo se refiere a problemas fiscales, de propiedad industrial, económicos, educativos, etc., en la inteligencia de que cada una de esas ramas supone la existencia de conceptos especiales y técnicas jurídicas diversas.

Existen también problemas no solo jurídicos sino de política administrativa que suponen el ejercicio, por parte de la autoridad, de facultades en las que existe un alto grado de discrecionalidad, existen problemas de oportunidad, relaciones entre estado y particular que, en ocasiones, son de difícil entendimiento y solución.

Con base en lo anterior, podría entenderse que los órganos judiciales tradicionales y concretamente los jueces penales y civiles, no necesariamente tendrán la experiencia, conocimientos y formación que les permita atender con eficacia y resolver adecuadamente problemas de derecho administrativo, cuando éstos llegan a una fase jurisdiccional. Se requiere, pues, que los jueces administrativos sean personas no sólo conocedoras del derecho, en general, sino también avezados a los problemas específicos de la administración pública y que puedan tramitar procedimientos jurisdiccionales apoyándose en conceptos que no siempre corresponderán a los procedimientos judiciales tra-

dicionales. No siempre la justicia administrativa debe estar organizada para aplicar con estricta técnica, quizá -- hasta con frialdad, las disposiciones legales, pues se enfrenta a partes contendientes evidentemente desiguales; debe buscarse un sistema en el que, respetando la indiscutible importancia, de la actividad estatal, se atienda a una protección efectiva de los intereses de los particulares frente a la administración.

Consideraciones como las anteriores, ponen de manifiesto que la adopción de los sistemas contencioso-administrativos, se justifica plenamente. Pero además, el dōtar -- a los tribunales contenciosos de autonomía respecto de la administración y del ejecutivo mismo, determina una mayor confianza que la que, por razones de hecho, podrfa tener el gobernado si sus defensas se limitaran a recursos que se tramitan y resuelven por la misma administración que, eventualmente, podrfa hasta resultar parcial debido a consideraciones subjetivas que la llevarfan al convencimiento de que su actuación jurfdico polftica es adecuada y justificable.

CITAS BIBLIOGRAFICAS

1. EL TRIBUNAL DE LO CONTENCIOSO
ADMINISTRATIVO EN EL DISTRITO FEDERAL
Armando Vázquez Galván y Agustín García Silva
Editorial Orto - México 1979, páginas 27, 28 y 29
2. Armando Vázquez Galván y Agustín García Silva
Op. Cit., páginas 25 y 26
3. DICCIONARIO DE DERECHO
Rafael de Pina
Editorial Porrúa - México 1979, p. 308
4. TRATADO GENERAL DE FILOSOFIA DEL DERECHO
Luis Recasens Siches
Editorial Porrúa - México 1961, p. 312 y 313
5. DERECHO ADMINISTRATIVO
Gabino Fraga
Editorial Porrúa - México 1978, p. 46
6. DERECHO ADMINISTRATIVO
Andrés Serra Rojas
Editorial Porrúa - México 1979, Tomo I, p. 55
7. Gabino Fraga, Op. Cit., p. 47
8. TEORIA GENERAL DEL ESTADO
Hans Kelsen
Editora Nacional - México 1959, p. 339 y 340
9. TRATADO GENERAL DEL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO
Héctor Jorge Escola
Ediciones de Palma - Buenos Aires 1973, p. 1ª

CAPITULO III

EL JUICIO DE AMPARO DIRECTO CONTRA ACTOS DE
TRIBUNALES CONTENCIOSO - ADMINISTRATIVOS1. EL JUICIO DE AMPARO DIRECTO CONTRA ACTOS
DEL TRIBUNAL FISCAL DE LA FEDERACION.

Ya se mencionó que la vía directa de amparo procede cuando se reclama una sentencia definitiva.

En primer lugar examinaremos el concepto de sentencia definitiva.

En el Diccionario de Derecho de Rafael de Pina, aparece la siguiente definición:

"Resolución judicial que pone término a un juicio (proceso) en una instancia en un recurso extraordinario o en un incidente que resuelva lo principal -- (artículo 369) de la Ley Española de Enjuiciamiento Civil)". 1

Al respecto, el artículo 46 de la Ley de Amparo señala:

"Para los efectos de los dos artículos anteriores, se entenderán por sentencias 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 puedan ser modificadas o revocadas. También se considerarán como sentencias definitivas las dictadas en primera instancia en asuntos judiciales del orden civil; cuando los interesados hubieren renunciado expre-

samente a la interposición de los recursos ordinarios que procedan, si las leyes comunes permiten la renuncia de referencia".

Ignacio Burgoa señala al respecto:

"La idea de sentencias definitivas, -- para los efectos de la procedencia del juicio uni- instancial de garantías, se concibe en el artículo 46 de la Ley de Amparo, como aquellos fallos que deciden el juicio en lo principal y respecto de los cuales las leyes comunes no concedan ningún recurso ordinario por virtud del cual puedan ser modificadas o revocadas; o que dictadas en primera instancia en asuntos judiciales del orden civil, las partes hayan formulado renuncia expresa a la interposición de dichos recursos, si legalmente tal renuncia estuviera permitida. La mencionada concepción legal -- proporciona los siguientes elementos -- que necesariamente deben concurrir para calificar a una resolución como -- sentencia definitiva impugnabile en amparo directo: a) que decida la controversia fundamental o principal en el juicio en que se dicte. Conforme a -- este elemento, no son por ende, sentencias definitivas, las resoluciones que diriman una cuestión incidental o accesoria dentro de un procedimiento -- jurisdiccional, o sea, las sentencias interlocutorias, aunque pongan fin a la contienda, puesto que no dilucidan las pretensiones primordiales de las partes. b) que contra la mencionada -- resolución no proceda ningún recurso legal u ordinario y que persiga como -- objeto su revocación o modificación, -- bien porque las leyes comunes no lo -- establezcan, o porque los interesados hubiesen renunciado a él, estando permitida la renuncia. De acuerdo con -- este segundo elemento, las sentencias que decidan el negocio en lo principal pero que sean atacables por algún recurso legal ordinario (como el de apelación, verbigracia), no son senten--

cias definitivas para los efectos de --
 la procedencia del amparo directo, ---
 aunque tengan dicho carácter desde el --
 punto de vista del derecho procesal --
 común. Por tanto, al exigirse que un --
 fallo que resuelva la controversia ---
 fundamental en un juicio, no sea im---
 pugnabile por ningún recurso legal or--
 dinario para atacarlo en amparo uni---
 instancial se corrobora el principio --
 de definitividad que en otra ocasión --
 estudiaremos. c) que la resolución de --
 que se trate, satisfaciendo las dos --
 condiciones anteriormente aludidas, se --
 dicte en juicio civil lato sensu, es --
 decir, mercantil o civil estricto sen--
 su en un juicio penal, o en un juicio --
 sobre materia administrativa, seguido --
 ante Tribunales que tengan ese carác--
 ter (como el Tribunal Fiscal de la Fe--
 deración, verbigracia)". 2

Por otra parte la procedencia del juicio de am--
 paro directo se encuentra prevista en los artículos 107 --
 Constitucional fracciones V y VI y 158 de la Ley de Amparo.

Desde luego, el amparo directo que se promueve --
 contra sentencias definitivas dictadas por el Tribunal ---
 Fiscal de la Federación, queda, en términos generales, su--
 jeto a las mismas normas que rigen el amparo directo en --
 materia civil (lato sensu). No se pretende, de momento, --
 realizar un análisis profundo de este tipo de amparo, sino
 específicamente hacer referencia a algunos problemas de --
 los amparos directos contra sentencias definitivas del ---
 Tribunal Fiscal de la Federación.

Se dice que existen problemas de este tipo de --
 amparo fiscal, dado que la naturaleza y estructura del ---
 Tribunal Fiscal de la Federación, así como su relación ju-

rídica en la vía ordinaria con la Suprema Corte de Justicia de la Nación, determinan la existencia de problemas -- específicos que no se plantean en los amparos de naturaleza civil o laboral. A continuación, habré de referirme a alguno de estos problemas que estimo de capital importancia.

En primer término debe precisarse que el Código Fiscal de la Federación, prevé la existencia de recursos -- unilaterales, es decir que sólo puede agotar la autoridad y no el particular, primero, contra resoluciones de las -- salas regionales ante la Sala Superior y después, contra -- éstas, ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación. ---

Los citados recursos se encuentran previstos en los artículos 240 y 242 del citado Código Fiscal de la Federación, que establecen:

"Art. 240.- Las resoluciones de las -- Salas Regionales del Tribunal Fiscal -- que decreten o nieguen sobreseimien--- tos, y las que pongan fin al juicio, -- serán recurribles por las autoridades -- ante la Sala Superior, cuando el asunto sea de importancia y trascendencia, a juicio del titular de la Secretaría o del Departamento de Estado a que, el asunto corresponda, o de los directo-- res o jefes de los organismos descentralizados en su caso. También serán recurribles las sentencias de las Sa-- las por violaciones procesales cometidas durante el procedimiento que hayan afectado el resultado del fallo".

"Art. 242.- Contra las resoluciones de la Sala Superior a que se refiere el -- artículo anterior, las autoridades podrán interponer el recurso de revisión fiscal ante la Suprema Corte de Justi-

cia de la Nación, dentro del plazo de quince días siguientes al en que surta efectos la notificación respectiva, -- mediante escrito dirigido al Presidente de la Segunda Sala, que deberá ser firmado por el mismo funcionario legitimado para interponer el recurso a -- que se refiere el artículo 240. En -- dicho escrito deberán exponerse las -- razones que determinen la importancia y la trascendencia del asunto de que se trate. Si el valor del negocio excede de un millón de pesos se considerará que tiene las características -- requeridas para ser objeto del recurso".

Los citados artículos encuentran sus antecedentes legislativos en los decretos de 30 de diciembre de 1946 y 31 de diciembre de 1948, que establecieron el recurso de revisión fiscal ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación contra sentencias dictadas por el Tribunal Fiscal de la Federación.

Ahora bien, existen serias cuestiones relacionadas con la procedencia y resoluciones de los juicios de amparo promovidos por los particulares contra actos del Tribunal citado, juicios que, con mucha frecuencia con tramitados paralelamente a los recursos de revisión y de revisión fiscal. Resulta claro que es común, viendo la anterior situación desde el punto de vista de la técnica procesal, el hecho de que resoluciones de un mismo tipo puedan ser impugnadas en diversas vías o sea la ordinaria y la constitucional, atendiendo para la procedencia de una u otra a la naturaleza de la parte agraviada; así, resulta

legalmente posible, cuando en una sentencia se causen agravios tanto al particular como a la autoridad, que ambas partes promuevan simultáneamente tanto el amparo como la revisión. Lo anterior por sí mismo ya implica una cuestión difícil de resolver como es la de determinar la posible trascendencia de lo resuelto en el amparo a la revisión y viceversa.

Por otra parte, dada la forma en que se encuentran plasmados los citados recursos y ser los mismos (el de revisión y el de revisión fiscal) evidentemente unilaterales, puede resultar en ciertos casos que el particular quede en completo y absoluto estado de indefensión y consumarse de manera irreparable una violación constitucional, en virtud de que el mismo, en un momento dado, no puede acudir al juicio de garantías en términos del artículo 107 de la Ley de Amparo.

En efecto, de conformidad con lo dispuesto por el artículo 107, fracción IV, incisos a) y b), de la Constitución General de la República, y los artículos 114, fracción IV, y 158 de la Ley de Amparo, los actos dentro del juicio sólo pueden ser reclamados de inmediato a través del juicio de amparo indirecto, cuando su ejecución es de imposible reparación.

Ahora bien, en los casos en que simplemente afectan las defensas del quejoso trascendiendo al resultado del

fallo, serán reclamables en la vía directa de amparo juntamente con la sentencia definitiva.

Así las cosas, el artículo 159 de la Ley de Amparo, de manera enunciativa, no limitativa, señala diversos casos en los que se consideran violadas las leyes del procedimiento, de manera tal que resulten afectadas las defensas del quejoso con trascendencia al resultado del fallo definitivo.

En esas condiciones, si al particular se le causa, durante la tramitación de la primera instancia, una violación a las leyes de procedimiento de las previstas en el citado artículo 159, no se encuentra en la posibilidad de ocurrir al amparo en la vía indirecta.

Por otra parte, si a pesar de la violación cometida, las sentencias de primera y segunda instancias le son favorables, tampoco puede reclamarlas en amparo indirecto, de conformidad con lo dispuesto por la fracción V del artículo 73 de la Ley de Amparo, pues tales sentencias no afectan su interés jurídico y, por ello, tampoco puede aducir hasta ese momento, la violación procesal de referencia.

Así las cosas, en el supuesto caso de que la Suprema Corte de Justicia de la Nación con motivo del recurso de revisión fiscal, dicte una sentencia contraria a los intereses del particular, en ese momento se produce la ---

afectación a su interés, pero no puede legalmente ocurrir al amparo, puesto que ha operado la causal de improcedencia prevista por el artículo 73, fracción I, de la Ley de Amparo, que proscribe el juicio constitucional contra actos de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

En esta tesitura resulta que queda irreparablemente consumada una violación de garantías, sin que el agraviado hubiere estado en posibilidad de reclamarla a través del juicio previsto por los artículos 103 y 107 constitucionales, por lo que considero que el sistema unilateral de recursos que establece el Código Fiscal de la Federación es inconstitucional por impedir en determinados casos, la aplicación de dichos preceptos, así como los de su Ley Reglamentaria.

El problema central reside no sólo en que el sistema de recursos concluya con la intervención de la Suprema Corte de Justicia, ya que esto lo permite expresamente el artículo 104 Constitucional, sino en que la sentencia definitiva, que es inatacable, se dicte sin atender más que a la posición de una de las partes, dejando en estado de indefensión a la parte contraria.

Este razonamiento, no llega a desvirtuarse por lo dispuesto por la fracción IV del artículo 91 de la Ley de Amparo, aplicable al recurso de revisión fiscal según lo dispone el artículo 243 del Código Fiscal de la Federación.

En efecto, el primer precepto citado autoriza a revocar la sentencia recurrida y a mandar reponer el procedimiento -- cuando se encuentre que, en primera instancia, se violaron las reglas fundamentales del procedimiento o que se incurrió en alguna omisión que hubiera dejado sin defensa al quejoso o pudiera influir en la sentencia que deba dictarse en definitiva. Lo anterior, porque de una correcta interpretación del citado precepto, nos encontramos con la situación de que el ejercicio de tal facultad del Tribunal Superior, sólo opera en aquellos casos en que no procede recurso alguno contra el acto procesal violatorio, puesto que en tal virtud no se trata de reparar cuestiones que -- han sido consentidas por la parte afectada por el hecho de no haber interpuesto dicha parte el recurso procedente o -- que ya hayan sido estudiadas en definitiva por autoridad -- competente al resolver dicho recurso. La resolución contraria no sólo implicaría romper con el principio de preclusión procesal, sino también admitir que el recurso de -- revisión puede sustituir a otros recursos que, para determinados casos específicos, ha establecido el legislador.

Dicho de otra manera, la posibilidad de que la Suprema Corte de Justicia repare directamente violaciones cometidas durante la tramitación del procedimiento contencioso, no se da si la ley establece recursos específicos -- para repararla, como podría ser el de reclamación.

Por otra parte, por razones de técnica procesal no parece adecuado otorgar a la Sala Superior del Tribunal Fiscal de la Federación o a la Suprema Corte de Justicia de la Nación facultades para revisar oficiosamente todo el procedimiento aun cuando no existan agravios aducidos por la parte interesada.

Una solución adecuada al anterior problema podría ser la de establecer un sistema de revisión adhesiva, según el cual, el particular estaría en aptitud de interponer la revisión o la revisión fiscal, únicamente en los casos en que la autoridad hubiere interpuesto previamente sus recursos. De esa manera si la sentencia de primera instancia o la de segunda instancia es favorable al particular y queda firme por no haber sido recurrida por la autoridad, la existencia de cualquier violación en el procedimiento en contra del primero, sería del todo irrelevante. Por el contrario, si la sentencia le es adversa, el particular podrá hacer valer sus defensas y obtener, ya sea de la Sala Superior o de la Suprema Corte de Justicia, la reparación de la violación procesal sufrida.

En este caso, lo que se pretende es, pues, que dentro de los recursos de revisión o revisión fiscal, el particular esté en aptitud de obtener la salvaguarda de sus derechos con el mínimo de garantías que, en su caso, tendría dentro de un juicio constitucional.

El admitir la procedencia de la revisión para el particular sólo en forma adhesiva, evitaría la promoción excesiva de recursos, en la inteligencia de que su estudio sería innecesario de ser infundada la revisión de la autoidad.

Por otra parte, aun cuando el procedimiento contencioso llegare a concluir con sentencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, contra la cual evidentemente no procede el amparo, ello no plantearía problemas graves, tanto por permitirlo así el artículo 104 constitucional, como porque la sentencia definitiva sería dictada por el poder judicial de la federación, que es al que compete resolver los juicios de amparo. Es decir, quedaría asegurada la protección a las garantías del particular.

Así las cosas, uno de los problemas que se plantean con ese tipo de recursos señalados con anterioridad es el consistente en determinar el momento preciso en que el gobernado puede promover la acción constitucional, cuando al dictarse una sentencia de primera instancia, la Sala Regional incurre en una violación aparentemente intrascendente, por serle favorable, en cuanto a la forma en que fue dictada la referida sentencia.

En efecto, puede llegar el caso en que la Sala Regional desestime algunos de los conceptos de anulación, declare fundados otros y llegue a la conclusión de decla-

rar la nulidad del proveído impugnado; en este caso, si la autoridad ocurre en revisión en contra de la sentencia, la Sala Superior únicamente podrá analizar los agravios expresados contra las estimaciones de la Regional, tendientes a declarar fundados algunos de los conceptos de anulación -- pero no estará ya en aptitud legal de volver a analizar -- los ya estudiados y declarados infundados por la inferior; por lo que en esta tesitura el particular cuenta con sentencia favorable que, eventualmente, puede ser revocada -- por la Sala Superior sin que ésta se avoque al estudio de la totalidad de los problemas planteados en la demanda de anulación.

En relación a este problema, la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha sustentado -- criterio en la tesis marcada con el número 95, publicada -- en la página 94, Segunda Sala, del Informe de Labores rendido por el Presidente de ese Alto Tribunal al concluir el año de 1977, que dice:

"TRIBUNAL FISCAL DE LA FEDERACION, --- SENTENCIAS DE LAS SALAS PROCEDENCIA -- DEL AMPARO DIRECTO.- Cuando el amparo -- directo se promueve contra sentencias de las Salas del Tribunal Fiscal de la Federación, porque en esas no estudió argumentaciones importantes de un concepto de violación que declaró infundado, aunque se declare la nulidad de la resolución impugnada, el juicio de garantías sí es procedente: En primer lugar, porque el recurso de revisión -- previsto en el artículo 240 del Código Fiscal de la Federación no lo pueden -- interponer particulares. En segundo --

término porque las sentencias de las Salas del Tribunal Fiscal de la Federación, en la parte que declaró infundado uno de los conceptos de nulidad puede causarle al actor perjuicios irreparables; y por último, porque las sentencias de las Salas Fiscales es definitiva, ya que, según se ha visto, en el recurso de revisión interpuesto por la autoridad fiscal, no podría lograr, en ninguno de los supuestos señalados, una resolución más favorable para sus intereses.

Amparo Directo 585/76.- Arrendadora -- Banamex, S. A. 17 de noviembre de 1977. 5 votos.- Ponente: Carlos Berlioz Rodríguez.- Secretaría: Fausta Moreno Flores".

Por otra parte, en el informe de 1978 se encuentra contenida la tesis marcada con el número 102, página 83, Segunda Sala, que dice:

"TRIBUNAL FISCAL DE LA FEDERACION, AMPARO PROCEDENTE CONTRA SENTENCIAS QUE HAN FAVORECIDO AL QUEJOSO, PODIERAN CAUSARLE PERJUICIOS IRREPARABLES.- Si una Sala del Tribunal Fiscal de la Federación declaró la nulidad de la resolución reclamada y contra su fallo la autoridad demandada interpuso ante el Pleno de dicho Tribunal el Recurso de Revisión que exclusivamente para las autoridades establece el artículo 240 del Código Fiscal de la Federación, la misma sentencia puede ser impugnada en amparo directo por la parte que obtuvo, si en ella la Sala desestimó los conceptos de anulación tendientes a demostrar la nulidad plena de la resolución administrativa controvertida, porque con dicha desestimación podría resentir perjuicios irreparables de serle desfavorable la resolución que el Pleno mencionado llegara a dictar en el recurso de revisión aludido, lo que obliga a considerar definitiva, respecto de la parte demandante, la --

sentencia dictada por la Sala".

Amparo directo 2295/77.- Empacadora de León, S. A. 13 de julio de 1978.- Unanimidad de 4 votos.- Ponente: Eduardo Langle Martínez.- Secretario: Jaime C. Ramos Carreón.

Al hacer un análisis del anterior criterio, vemos que el mismo resulta discutible. Si el particular logra a través de una sentencia de primera instancia la plena satisfacción de sus pretensiones consistente la misma en obtener la declaración de nulidad del proveído impugnado, es totalmente evidente que tal sentencia no afecta sus intereses jurídicos, resultando en tal caso operante la causal de improcedencia prevista por la fracción V del artículo 73 de la Ley de Amparo.

Lo anterior, con independencia de que la autoridad tenga a su alcance el recurso de revisión a través del cual pueda obtener la revocación de la sentencia y resulta evidente que el referido recurso no puede ser interpuesto por el particular, según lo dispone el artículo 240 del Código Fiscal de la Federación.

Asimismo, aun en el caso de que alguno de los conceptos de nulidad declarado infundado hubiese sido indebidamente estudiado por la Sala del conocimiento, cabe señalar que en ese momento al particular no se le ha causado perjuicio jurídico alguno que le permita el ejercicio de la acción constitucional. En mérito de lo anteriormen-

te expuesto, debe señalarse que con la sola posibilidad de que la Sala Superior revoque la sentencia dictada por la Sala Regional, sin hacer un estudio completo de la litis inicialmente planteada, en forma alguna puede llegarse a la conclusión de que ya se estuviera actualizando un perjuicio jurídico, puesto que en todo caso, éste se produciría y sería actual y efectivo en el evento futuro e incierto, de que llegare a producirse esa revocación, y que sería precisamente hasta ese momento cuando el particular estaría en aptitud de promover la acción de amparo contra la sentencia dictada por la Sala Superior, ya que en todo caso la referida sentencia sería la que afectara su interés jurídico.

Independientemente de lo anterior, el argumento que se apoya en una mera eventualidad de que el fallo de primera instancia sea revocado, no es suficiente para que el particular acredite su interés jurídico al promover la acción de amparo, puesto que también existe la posibilidad de que la sentencia de la Sala Superior le fuere favorable, y en tal virtud resulta claro que se habría promovido un juicio de amparo totalmente innecesario.

Por otra parte, el criterio de la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación que se analiza, llega al extremo de convertir al juicio de amparo en una especie de recurso "ad cautelam", situación que a todas

luces pugna con los principios fundamentales que han conformado la estructura del juicio de amparo, afectando en tal virtud su misma esencia; se contravienen los principios de definitividad, de instancia de parte agraviada y de necesidad de afectación inmediata y directa del interés jurídico del gobernado, para estimar procedente la acción de amparo.

Podría aducirse en contrario, que al hacer la Sala Superior un examen parcial de la litis originalmente planteada, no viola garantías puesto que se apega al sistema establecido por el Código Fiscal de la Federación y que la referida Sala no debe asumir las consecuencias de violaciones cometidas por las Salas Regionales. Este argumento no resulta convincente en virtud de que siguiendo los lineamientos de la técnica tradicional del juicio de amparo, se ha permitido el otorgamiento de la protección federal contra actos de determinada autoridad, atendiendo a violaciones cometidas por una diversa, que inclusive, no ha sido llamada al juicio de garantías como responsable; esta situación se da en la práctica, por ejemplo, cuando se concede el amparo contra un Tribunal Superior de Justicia por violaciones cometidas durante la secuela del procedimiento por el juez de primera instancia.

Podría también aducirse, que si la revocación de una sentencia favorable no se produce en la segunda ins-

tancia sino en la tercera por la Suprema Corte de Justicia, el particular ya no estará en aptitud de ejercer sus derechos en la vía constitucional, por operar la causal de improcedencia prevista por el artículo 73, fracción I, de la Ley de Amparo. Pero este no es un problema que derive de la técnica del juicio de garantías, sino de la inconstitucionalidad del sistema unilateral de recursos previsto por los artículos 242 y siguientes del Código Fiscal de la Federación.

Pero, si se parte del supuesto de que aun por las deficiencias técnicas que se atribuyen a los citados artículos del Código Fiscal de la Federación, éstas forman parte del derecho vigente, existe el problema de cómo el particular, puede en la práctica, obtener la plena defensa de sus derechos a través del juicio de amparo. En mi concepto el auto a través del cual la Sala Superior da entrada al Recurso de Revisión, constituye el primer acto de aplicación de los preceptos que establecen un sistema inconstitucional de recursos y, en mi concepto, ese es el momento preciso en que el particular puede acudir al juicio de amparo indirecto reclamando tanto la ley como el citado primer acto de su aplicación. Lamentablemente, como estos aspectos no han sido suficientemente estudiados, hasta donde se sabe, no se han planteado juicios de amparo en este sentido, ni se cuenta con criterios doctrinales o jurisprudenciales que permitan resolver de manera correcta e indiscu-

tible tales temas. Independientemente de que estimo que -
podría prosperar un juicio de amparo en el que se reclame-
la inconstitucionalidad del Código Fiscal en el aspecto --
indicado, insisto en que la solución a estos problemas se-
ría la de reformar los artículos 242 y siguientes del mul-
ticitado Código Fiscal de la Federación para establecer --
recursos de revisión adhesiva en favor del particular.

Como conclusión a todo lo expresado, cabe señalar
que aun en el supuesto no admitido, de que los recursos de
revisión y de revisión fiscal no fueran inconstitucionales
en la forma en que se encuentran plasmados en la legisla-
ción vigente, de cualquier forma, como hemos visto, plan--
tean situaciones de muy difícil solución por lo que es de-
concluirse que ese sistema legal no es el adecuado.

Otro problema de gran importancia que se plantea
exclusivamente en el amparo promovido contra el Tribunal -
Fiscal de la Federación, deriva de la circunstancia de que
el juicio fiscal puede concluir con dos diversas resolu--
ciones: una de sobreseimiento y otra de fondo.

Lo anterior, porque, en términos del artículo --
222 del Código Fiscal de la Federación, al celebrarse la -
audiencia, primero se tratan exclusivamente temas inciden-
tales y de procedencia y, en el caso de que se produzca un
sobreseimiento parcial, hasta entonces se inicia una se--
gunda fase procesal relacionada con temas de fondo, que --

concluye por una sentencia que es propiamente definitiva y distinta de la de sobreseimiento, en la inteligencia de -- que aunque relacionadas, se trata de dos resoluciones distintas que, incluso, se dictan en diversas etapas procesales.

En efecto, el citado precepto establece:

"Art. 222.- El orden de la audiencia será el siguiente:

- I. Se dará cuenta con las reclamaciones de las partes y con cualquier ---- cuestión incidental suscitada durante la tramitación del juicio; al efecto, se recibirán las pruebas y se escucharán los alegatos de las partes sobre el particular, acto continuo la Sala Regional pronunciará la resolución que proceda, ordenando, en su caso que se practiquen las diligencias omitidas. -
- II. Si la resolución de las reclamaciones o de los incidentes no trae como consecuencia el que deba suspenderse la audiencia, se leerán la demanda, la contestación y las demás constan--cias de autos.
- III. Se estudiarán, aún de oficio, -- los sobreseimientos que procedan respecto de las cuestiones que impidan se emita una decisión en cuanto al fondo y se dictará la resolución que corresponda.
- IV. En su caso, se recibirán las ---- pruebas que hayan sido ofrecidas con relación a la validez o nulidad del -- acuerdo o procedimiento impugnado. Los magistrados podrán formular toda clase de preguntas respecto a las cuestiones debatidas a las partes o a sus representantes, así como a los testigos y peritos.
- V. Se oirán los alegatos de la parte demandada, del tercero interesado y -- del coadyuvante que se pronunciarán en ese orden. Las partes podrán presentar tales alegatos por escrito. Cuan-

do se formulen de palabra no podrán -- exceder de media hora para cada una de las partes. Las promociones que las partes formulen en la audiencia, así como sus oposiciones contra los acuerdos que en ellas se dicten, se resolverán de plano".

Existe pues, una diferencia esencial entre las sentencias fiscales que se dictan en casos como el que se estudia, y las sentencias de amparo, en las cuales, independientemente de que se sobresea, se niegue o conceda la protección federal o de que se produzcan resoluciones con diversos resolutivos, formalmente se trata de una sola resolución que se dicta como parte final de una audiencia en la que se plantean en la misma etapa procesal, tanto si situaciones de procedencia y sobreseimiento como de fondo.

La anterior situación plantea un problema interesante desde el punto de vista de la técnica procesal, puesto que el actor al pretender atacar las dos sentencias se encuentra ante sí las cuatro siguientes hipótesis:

a) Atacar las dos sentencias en su totalidad interponiendo juicio de amparo directo ante la Suprema Corte o un Tribunal Colegiado de Circuito que corresponda.

b) Atacar las dos sentencias en su totalidad interponiendo juicio de amparo indirecto ante el Juzgado de Distrito que corresponda.

c) Atacar por una parte el sobreseimiento dictado por la Sala Regional ante el Juzgado de Distrito, in-

terponiendo amparo indirecto contra el referido sobreseimiento e interponer juicio de amparo directo ante el Tribunal Colegiado de Circuito o la Suprema Corte de Justicia contra la sentencia en que la Sala Regional entra al estudio del fondo.

d) Atacar las dos sentencias en una misma demanda que, en primer término, sea resuelta por el Juez de Distrito en lo relativo al sobreseimiento y de quedar materia de estudio se pase ésta al conocimiento del Tribunal Colegiado de Circuito o de la Suprema Corte de Justicia de la Nación en lo relativo a la sentencia definitiva.

Así las cosas, me parece conveniente proceder a estudiar con mayor detenimiento cada una de las hipótesis planteadas a fin de proponer la solución que en nuestro juicio resuelva este problema sin pretender que la misma es la más correcta, puesto que como claramente se advierte en este caso se presentan con estas dos sentencias dictadas por la Sala Regional una división de la continencia de la causa en virtud de que existen al parecer diversas formas de enderezar la acción constitucional en contra de la misma planteándose situaciones bastante complicadas.

Lamentablemente, como en el caso anterior, no existen suficientes elementos doctrinarios o jurisprudenciales que arrojen suficiente luz para la solución del problema; esto obedece, por una parte, a que con anterior-

ridad a las reformas de la Ley de Amparo de 1967, no existía la vía directa contra sentencias de tribunales administrativos. Es decir, independientemente de la naturaleza de la sentencia, ésta siempre era reclamable en la vía indirecta. Pero en la actualidad, se pueden encontrar como principios establecidos, los consistentes en que las resoluciones de sobreseimiento son reclamables en la vía indirecta y las definitivas en la directa. Lo difícil de la cuestión estriba en determinar si se sostienen las dos vías, o sea la necesidad de promover dos amparos distintos no obstante su evidente relación entre ambos o impugnar las dos resoluciones en una sola demanda de garantías. Dadas las cuatro hipótesis que pueden presentarse, haré el estudio de cada una de ellas, en la inteligencia de que ninguna de las soluciones que propondré parece ser indiscutible, ya que la laguna legal que al respecto existe en la ley de amparo, hace prácticamente imposible fundar suficientemente y sin lugar a dudas un criterio. Pero, trataré de encontrar la solución más práctica y menos objetable.

Hipótesis a). Se pretende en este caso, presentar demanda de amparo directo ante el Tribunal Colegiado de Circuito que corresponda o la Suprema Corte de Justicia impugnando ante dicho Tribunal las dos sentencias; dicho en otras palabras, lo que se pretende es que el citado cuerpo colegiado se avoque al estudio de la cuestión de

mérito tanto por lo que hace al fondo como por lo que atañe al sobreseimiento.

En nuestra opinión, esta hipótesis es la que nos da la mejor defensa en contra de la multicitada sentencia, en virtud de que si se toma en consideración que la Suprema Corte de Justicia o los Tribunales Colegiados de Circuito, según lo dispuesto por el artículo 158 de la Ley de Amparo, conocen en única instancia de los amparos directos ante ellos promovidos, aquí el actor ahora quejoso cuenta con una sola instancia a fin de conocer en definitiva si le asiste o no la razón cuando estima que las sentencias dictadas por la Sala Regional son o no violatorias de garantías. Cabe señalar que si decimos que esta hipótesis es la más viable es porque, en primer lugar al enderezarse la acción constitucional en amparo directo en contra de la multicitada sentencia ante el Tribunal Colegiado de Circuito, observaremos que no se destruye el principio de la continencia de la causa en virtud de que un sólo órgano jurisdiccional conocería de la totalidad de la sentencia - situación que a nuestro parecer es lo más correcto y práctico.

Ya se señaló con anterioridad que entre las dos sentencias, que habrán de reclamarse existe una relación indiscutible y, además cierta interdependencia, ya que la de fondo estuvo impedida de dirimir la totalidad de la controversia fiscal, por impedirlo así el sobreseimiento -

parcial y si contra éste se otorga el amparo, la sentencia constitucional necesariamente habrá de afectar a la fiscal definitiva, ya que, en cumplimiento del amparo, de no existir otra causal de sobreseimiento, tendrá que hacerse nuevo estudio de fondo que, quizá lleve a conclusiones diferentes a las que se llegó en la sentencia definitiva parcial.

Con base en lo anterior, parece conveniente que sea un sólo órgano jurisdiccional, Colegiado o Corte, el que en una sola sentencia resuelva los dos aspectos. Pero aun admitiendo la eficacia práctica de esa solución resulta necesario justificar legalmente el que una sentencia de sobreseimiento, que no es definitiva para los efectos del amparo, sea impugnada en la vía de amparo directo. A este respecto, debe recordarse que según el artículo 158 de la Ley de Amparo, no importa tanto la naturaleza de la violación sino el momento en que ésta se produce, o sea, durante la secuela del procedimiento o en el momento de dictarse sentencia. Ahora bien, atendiendo a lo dispuesto por el artículo 222 del Código Fiscal de la Federación, la resolución de sobreseimiento se dictó durante la secuela del procedimiento, ya que éste aún no había concluido, tan así que después de tal resolución, continúa la audiencia y posteriormente se resuelve en definitiva, podría pensarse entonces, que se reclama la sentencia definitiva fundamentalmente y, como violación cometida durante la secuela

procesal, el sobreseimiento. La violación consistente en sobreseer parcialmente en el juicio, evidentemente afecta las defensas del quejoso y trasciende al resultado del fallo, en la medida en que se limita la litis inicialmente planteada. Claro está que esta resolución admite objeciones técnicas, porque aun cuando el sobreseimiento sea dictado dentro de la secuela procesal, de cualquier forma, en cierta medida resuelve sobre la acción al determinar, aunque en forma parcial, su improcedencia, es decir, aunque a través de la resolución de sobreseimiento se violen las leyes del procedimiento, en realidad se está poniendo fin a una acción y al juicio mismo en un aspecto determinado.-

Pero, se insiste, no me ha sido posible encontrar soluciones inobjetables.

También desde un punto de vista práctico, es conveniente la solución que se analiza, por razones como las siguientes:

En primer término, aunque en teoría las dos sentencias, tanto la de sobreseimiento como la de fondo, debían dictarse en la misma audiencia, en realidad en la práctica no ocurre así, sobre todo en aquellos asuntos de difícil y prolongado estudio. Se supone que el particular estuvo en aptitud de ocurrir a la audiencia y de enterarse de las decisiones en ella adoptadas y se supone que en ese momento tuvo conocimiento de todas ellas. En vía de ejemplo, puede citarse el caso en que ya dictado el sobresei-

miento, aún no se haya dictado la sentencia de fondo no -- obstante lo cual, de admitirse que aquella resolución deba ser atacada en forma autónoma, ya está corriendo el término para la presentación de la demanda de amparo relativa, lo cual pone en difícil situación al particular ya que no tendrá plena oportunidad de consultar el expediente dado que éste se encuentra pendiente del dictado de la definitiva, por otra parte, el quejoso desconoce todavía el criterio del tribunal y la trascendencia que habrá de tener, en cuanto al fondo, ese sobreseimiento. Además, la promoción del amparo de inmediato, entorpecería el procedimiento ulterior para el resultado de la definitiva y, de otorgarse el amparo, existiría el problema de si la última resolución del Tribunal Fiscal produciría o no un cambio de situación jurídica que hará improcedente el amparo inicialmente concedido de conformidad con lo dispuesto por la fracción X del artículo 73 de la Ley de Amparo que establece la improcedencia del juicio:

"Art. 73.- El juicio de amparo es improcedente:

X. Contra actos emanados de un procedimiento jurídico, cuando por virtud de cambio de situación jurídica en el mismo deban considerarse consumadas irreparablemente las violaciones reclamadas en el juicio promovido, por no poder decidirse, en dicho juicio, sin afectar su nueva situación jurídica".

Pueden encontrarse infinidad de problemas a este respecto, pero baste de momento señalar la posibilidad de-

que juntamente con el sobreseimiento se reclamen violaciones anteriores al procedimiento, que tendrían que ser también reclamadas en el juicio de amparo directo contra la definitiva, lo cual implicaría la posibilidad de que se duplique el estudio de los mismos conceptos de violación y se llegue incluso a resoluciones contradictorias sobre un mismo aspecto, también puede acontecer que el dictado de la sentencia en un juicio de amparo deje sin materia al otro, etc.

Hipótesis b). El planteamiento en esta hipótesis es enderezar la acción constitucional en contra de las dos sentencias dictadas por la Sala Regional interponiendo juicio de amparo indirecto ante el Juzgado de Distrito que corresponda.

Esta solución no parece ser la más acertada, porque si bien es cierto no se rompe la continencia de la causa, el juez del conocimiento tendrá plenas facultades para estudiar la sentencia dictada por la Sala Regional en lo que se refiere al sobreseimiento; pero carecerá de competencia para entrar al estudio de la referida sentencia de fondo o definitiva, o sea que únicamente podrá estudiar el sobreseimiento y tendrá que declararse incompetente para conocer del fondo del asunto, resultando en este caso que, si el juez del conocimiento concede el amparo al quejoso en contra del sobreseimiento dictado por la Sala Regional en virtud de existir entre las resoluciones impug-

nadas ante la referida Sala una relación de causa a efecto por ser la primera una liquidación por diferencias en el pago de impuestos y la segunda una multa por omisión en el pago de los mismos, la sentencia dictada por el Juez de Distrito dejaría sin materia el estudio del fondo por lo que se refiere a la multa en virtud de que si no hay omisión en el pago de los impuestos la multa dejaría de tener efectos jurídicos por ser contraria a derecho.

A mayor abundamiento de lo anterior, si el juez del conocimiento niega o sobresee el amparo por lo que se refiere al sobreseimiento dictado por la Sala Regional y el quejoso interpone recurso de revisión en contra de la referida sentencia, es claro concluir que debe esperarse a conocer el sentido de la resolución que dicte el Tribunal Colegiado de Circuito en relación a la revisión interpuesta por el quejoso a fin de conocer una sentencia firme por lo que se refiere al sobreseimiento dictado por la Sala Regional y una vez que se haya dictado dicha resolución hasta ese momento el Tribunal Colegiado de Circuito pasará a conocer la multicitada sentencia dictada por la Sala Regional por lo que hace al estudio del fondo del asunto, consistente en la declaratoria de validez de la multa ante ella impugnada.

Ahora bien, por lo que se refiere a la hipótesis marcada con la letra c), en mi opinión es la más desfavorable al actor ahora quejoso, en mérito de los siguientes:

razonamientos:

En primer lugar, al plantearse el juicio de amparo indirecto ante el Juez de Distrito por lo que se refiere al sobreseimiento dictado por la Sala Regional e interponer juicio de amparo directo en contra de la misma sentencia en cuanto a declarar la validez de la multa impuesta al actor hoy quejoso en los juicios anteriormente señalados, se ve en la necesidad de interponer dos demandas de amparo en contra de la referida sentencia y se encuentra ante la posibilidad de que se dicten en dichos amparos resoluciones contradictorias que en determinado momento pueden serle desfavorables; asimismo, con esta hipótesis se rompe el principio de continencia de la causa en virtud de que tendría que reclamar la susodicha sentencia ante dos órganos jurisdiccionales distintos y se ve en la necesidad de por ser una sola sentencia la reclamada exista un sólo expediente de juicio de nulidad, el cual, necesariamente tendría que ofrecerlo como prueba ante uno de los dos órganos anteriormente citados, y solicitar a la Sala Regional ahora responsable la expedición de copia certificada de la totalidad del expediente del juicio de nulidad a fin de ofrecerla como prueba ante el otro órgano, lo cual, evidentemente le acarrea una serie de dificultades. A mayor abundamiento, si el Juzgado de Distrito concede el amparo al quejoso en contra de la liquidación de mérito y el Tribunal niega el amparo al quejoso confirmando la validez

de la resolución por lo que se refiere a la multa, en este caso existen resoluciones contradictorias y por el hecho de ser las resoluciones impugnadas ante la Sala Regional, una antecedente de la otra, se hace necesario determinar en este caso cuál de las dos sentencias de amparo tendrá preeminencia sobre la otra. Con lo cual en mérito de todo lo anteriormente expuesto quedan demostrados los problemas que se plantean con este tipo de resoluciones dictadas por las Salas Regionales del Tribunal Fiscal de la Federación.

En lo que se refiere a la solución marcada con el inciso d), además de los inconvenientes ya señalados en los casos anteriores, se presenta una situación irregular consistente en que una misma demanda de amparo, quede resuelta por dos sentencias diversas dictadas por dos diversos órganos jurisdiccionales.

2. EL JUICIO DE AMPARO DIRECTO CONTRA ACTOS DEL TRIBUNAL DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO DEL DISTRITO FEDERAL.

En términos generales, puede decirse que lo dicho en el inciso precedente respecto del Tribunal Fiscal de la Federación, resulta aplicable a los juicios de amparo indirectos que en su caso se promuevan contra sentencias definitivas dictadas contra el Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal. Pero, dado que la ley que rige a este último no es en todos los casos idéntica a la que rige al Tribunal Fiscal de la Federación, existen algunas diferencias a las que someramente habré de

referirme a continuación.

En términos del artículo 86 de la Ley de la materia, las resoluciones de las Salas del Tribunal que decreten o nieguen sobreseimientos y las que pongan fin al juicio, serán recurribles por las autoridades ante el Tribunal en pleno, cuando el asunto sea de importancia y trascendencia a juicio del jefe del Departamento del Distrito Federal. Este recurso es sustancialmente igual al recurso de revisión que ante la Sala Superior puede interponerse de acuerdo con el artículo 240 del Código Fiscal de la Federación y, por ello, desde el punto de vista del amparo, plantea los problemas ya indicados con anterioridad. La diferencia fundamental entre los dos procedimientos a estudio, estriba en que no existe recurso alguno contra las resoluciones plenarios del Contencioso del Distrito Federal ante la Suprema Corte de Justicia, lo que, a su vez, hace que no se planteen a este respecto, problemas de constitucionalidad.

El artículo 87 de la Ley del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal establece: --

"Art. 87.- En los casos de contradicción de resoluciones o de violación de jurisprudencia de las Salas, las partes podrán pedir la revisión de esas resoluciones dentro del término de tres días para que el pleno, con efectos de jurisprudencia, resuelva en definitiva".

Comparando este precepto con los correlativos de

la Ley de Amparo, se observa una diferencia importante. Según el sistema de la Ley de Amparo, cuando se plantea la contradicción de criterios ya sea entre el Tribunal Colegiado o entre Salas de la Suprema Corte de Justicia, la resolución que determina cuál es el criterio que debe prevalecer, no afecta en manera alguna las sentencias que ya hubieren sido dictadas con anterioridad; o sea, únicamente se establece para el futuro, cuál es el criterio que de manera obligatoria debe prevalecer. En cambio, del texto del artículo 87 citado, se desprende que las partes no sólo están en aptitud de solicitar que se defina a futuro el criterio obligatorio, sino que a través de la revisión de las resoluciones que les sean adversas, pueden obtener, en su caso, la revocación de las mismas. Lo anterior, porque el precepto habla de que las partes "podrán pedir la revisión de esas resoluciones", lo que hace suponer que, al ser revisadas, podrán ser confirmadas, modificadas o revocadas. Quizá tal precepto podría ser criticable en la medida en que abre la posibilidad de una instancia y porque no es lo suficientemente preciso en cuanto a la forma de plantear esa revisión y a la materia que debe circunscribirse la litis en ese recurso. Pero considero que un estudio más profundo del tema sobrepasaría los límites del presente estudio, que no tiende tanto, a analizar el procedimiento contencioso cuanto el amparo que contra él se promueve.

Desde este último punto de vista, el artículo 87

que se comenta plantea un problema interesante que debe ser resuelto a fin de establecer la procedencia del juicio de amparo directo si se considera como he señalado, que se trata de un recurso que puede tener por efecto revocar o modificar la resolución recurrida y que este recurso puede hacerse valer tan sólo por las autoridades sino por cualesquiera de las partes surge la duda de si, para los particulares, las sentencias de primera instancia son o no definitivas para los efectos del Amparo.

En principio, puede suponerse que cuando el particular considera, y en eso apoya su defensa, que se ha violado jurisprudencia de las Salas o en que se han contradicho precedentes que estima correctos, antes de acudir al juicio de amparo directo debe agotar previamente el aludido recurso de revisión que es el que, a su vez, habría de producir la sentencia definitiva. Claro está que procederá el amparo directo si tal sentencia resuelve el fondo de la cuestión planteada, porque, si se refiere, por ejemplo a la improcedencia del juicio, el amparo procedente sería el indirecto.

Por otra parte, si la defensa del particular no se apoya en las cuestiones ya señaladas, parece evidente que no tiene por qué acudir a la revisión y debe estimarse que la sentencia de primera instancia que resuelva el fondo de la cuestión planteada es definitiva para los efectos del juicio constitucional.

El artículo 93 de la citada ley establece:

"Los magistrados, las autoridades o cualquier particular, podrán dirigirse al Tribunal en pleno denunciando la contradicción entre las resoluciones sustentadas por las Salas. Al recibir la denuncia, el presidente del Tribunal designará por turno a un magistrado para que formule la ponencia respectiva a fin de decidir si efectivamente existe la contradicción y cuál debe ser el criterio que como jurisprudencia adopte el pleno".

Parece ser que no existe plena concordancia entre este precepto y el 87 ya citado. El 93, establece la facultad para los magistrados, las autoridades o cualquier particular, de dirigirse al Tribunal en pleno denunciando la contradicción entre las resoluciones sustentadas por las salas; pero, debe entenderse que esta simple denuncia es distinta a la revisión que prevé el 87 y que no podrá conducir a una modificación o revocación de las sentencias dictadas con anterioridad. El problema está en determinar en qué casos el particular puede acudir a la revisión y en qué casos puede simplemente hacer la denuncia de contradicción. A este respecto, puede estimarse que la revisión solamente puede ser solicitada por un particular cuando éste sea parte en el juicio origen de la sentencia que pretende sea modificada o revocada, en cambio la denuncia podrá hacerse por cualquier particular aun cuando no sea parte en los juicios en que se produjeron las resoluciones contradictorias.

Pero, de todas formas, cuando el particular ha -

sido parte en uno de esos juicios, podrá optar (la ley no lo impide) por acudir a la revisión o a la denuncia. Podrá, se insiste, ir a la revisión si al plantear la contradicción o el desacato a la jurisprudencia estima estar en la posibilidad de obtener la revocación de una sentencia contraria a sus intereses por estimar que el criterio establecido precisamente en esa sentencia es ilegal, ya sea por no acatar la jurisprudencia anterior o por estimarse correcto un diverso criterio sustentado en diversa ejecutoria. Por el contrario, si la sentencia dictada en el juicio en que fue parte no le para perjuicio, y no pretende que ésta sea revocada, por razón evidente, simplemente acudiría a la denuncia no para obtener un beneficio personal inmediato sino para coadyuvar con la unificación de criterios y el establecimiento de una tesis jurisprudencial firme.

Como la denuncia de referencia no es un recurso que tienda a la modificación, revocación o anulación de un acto de autoridad, parece evidente que no deberá ser agotada previamente al ejercicio de la acción constitucional. Incluso, puede también estimarse con razón que pueden promoverse unilateralmente el juicio de amparo y la denuncia de contradicción.

También existe diferencia entre el procedimiento contencioso del Distrito Federal y el Fiscal Federal, en lo relativo al procedimiento para la celebración de la ---

audiencia. En el caso del Contencioso del Distrito Federal, se dictará una sola resolución ya sea que sobresea o entre al fondo del asunto o ambas cosas, lo cual hará más sencillo el definir cuál es la vía procedente de amparo: la directa o la indirecta, a diferencia del procedimiento del procedimiento fiscal federal que, según se asentó con anterioridad, puede eventualmente concluir con dos resoluciones dictadas en etapas procesales diferentes.

Por lo demás, el amparo directo contra el Tribunal de lo Contencioso queda sujeto a las normas generales de este tipo de amparo y a las que, con las salvedades indicadas, correspondan al juicio de garantías contra actos del Tribunal Fiscal de la Federación.

CITAS BIBLIOGRAFICAS

1. RAFAEL DE PINA
Diccionario de Derecho, página 420
Editorial Porrúa, 1979
México, D. F.

2. IGNACIO BURGOA
El Juicio de Amparo, página 675
Editorial Porrúa, 1979
México, D. F.

CAPITULO IV

EL JUICIO DE AMPARO INDIRECTO CONTRA ACTOS
DE TRIBUNALES CONTENCIOSO ADMINISTRATIVOS.

1. CONTRA EL TRIBUNAL FISCAL DE LA FEDERACION.

En primer lugar, cabe estudiar el presupuesto de procedencia del amparo indirecto contenido en el artículo 114, fracción IV de la Ley de Amparo, que expresamente señala:

"Art. 114.- El Amparo se pedirá ante el Juez de Distrito:

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

En términos generales, puede estimarse que todas aquellas resoluciones que sin ser sentencias definitivas pongan fin al juicio así como aquéllas que impidan la iniciación de éste, como el desechamiento de la demanda, son reclamables en amparo indirecto una vez que se hayan agotado los recursos o medios ordinarios de defensa si es que éstos se encuentran previstos en la ley. El problema realmente grave, estriba en determinar cuándo son reclamables en amparo indirecto las violaciones cometidas durante la secuela del procedimiento y cuándo éstas deben reclamarse en la vía directa juntamente con la sentencia definitiva.

A este respecto, lamentablemente la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación no ha sentado jurisprudencia debido a que, por una parte, el establecimiento del amparo directo en materia administrativa es relativamente reciente (1968), y, por otra, a que dados los presupuestos que determinan su competencia, estos problemas casi nunca llegan al conocimiento de esa Sala.

No obstante lo anterior, las Salas Tercera y --- Cuarta sí han analizado estos temas en relación con las - materias civil y laboral. En síntesis, estas Salas estiman que una violación al procedimiento es de imposible reparación y que por ello puede ser reclamada ante Juez de - Distrito, cuando la sentencia definitiva ya no vaya a ocuparse de esa cuestión.

Ahora bien, considero que esa solución no es correcta, ya que las sentencias definitivas o laudos, sólo - habrán de ocuparse del estudio de la procedencia de la acción o de las excepciones hechas valer, sin que puedan --- oficiosamente modificar resoluciones procesales anteriores que han quedado firmes, ya sea por no existir recurso alguno en contra de ellas o por haberse resuelto éste en forma desfavorable para el interesado. De la simple lectura de las diversas fracciones que integran el artículo 159 de la Ley de Amparo, se advierte que los casos en ellas enunciados no podrán ser materia de la sentencia definitiva o-

laudo. Por ejemplo, en la sentencia no podrán admitirse pruebas desechadas, estimar válidas actuaciones declaradas nulas, estimar procedentes recursos que ya han sido desechados, etc. De aceptarse lo contrario, se rompería con uno de los principios fundamentales de la teoría procesal, que es el de la preclusión; en otros términos, según el indicado criterio de estas Salas, prácticamente todas las actuaciones procesales serían reclamables de inmediato en la vía indirecta, que evidentemente no es la idea del legislador, independientemente de que tal criterio pugna con el texto expreso del invocado artículo 159.

Por otra parte, la redacción de la fracción IV del artículo 114 de la Ley de Amparo, aparece para dichas Salas como para algunos tratadistas, confusa ya que, por una parte, se habla de ejecución y por otra, de personas y cosas.

Por lo que hace al concepto "ejecución", evidentemente el precepto no se refiere a daños causados a personas o cosas materiales, sino a la afectación de derechos personales o derechos reales (hay que recordar que desde el punto de vista jurídico, no sólo son cosas los objetos materiales sino también los derechos).

Con base en lo anterior, lo que el aludido precepto pretende establecer, es la procedencia del juicio de Amparo en la vía indirecta, cuando el acto procesal afecte

derechos personales o derechos reales, pues si la afectación es exclusivamente de derechos adjetivos, éstos solamente podrán aducirse en el amparo directo que, en su caso, se promueva contra la sentencia definitiva o laudo. Es necesario observar que todos y cada uno de los casos enunciados en el artículo 159 de la Ley de Amparo, se refieren a materia procesal, la que normalmente no es irreparable ya que basta la obtención de una sentencia favorable o la reposición del procedimiento como efecto del amparo directo, para que las violaciones procesales que se hubieren hecho valer queden subsanadas. Así, ningún agravio definitivo se causa al interesado, por ejemplo por el desechamiento de una prueba, si a pesar de ello obtiene sentencia favorable a sus intereses o bien, obtiene la reposición a través del juicio de amparo directo. En cambio, puede sostenerse que cualquier afectación a los derechos reales o personales, es decir a derechos sustantivos, siempre es irreparable aun en el supuesto de que el interesado obtenga sentencia definitiva, ya que el tiempo que no gozó de él, resulta materialmente imposible de restituirse; por ejemplo, si a un menor se le niega el derecho a obtener alimentos provisionales, quizá pueda obtener sentencia que le otorgue alimentos definitivos; pero el tiempo que no gozó de esos alimentos no le podrá ser restituido y existe, incluso, la posibilidad de que no pueda subsistir mientras se produce el dictado de la sentencia definitiva.

Es por ello que, en casos como el señalado, el legislador quiso dar la oportunidad inmediata de defensa al agraviado a través del amparo indirecto, sin obligarlo a esperar el dictado de la sentencia definitiva para poder defender los derechos que se estiman violados.

Claro está que, mientras no se reforme la jurisprudencia establecida, o la Segunda Sala emita criterio jurisprudencial diverso al de las otras Salas, tal jurisprudencia es obligatoria.

Independientemente del criterio que se siga, dado que los procedimientos Contencioso-Administrativos son de tramitación relativamente sencilla, poca aplicación tiene en la práctica, en esta materia, la citada fracción IV del artículo 114 de la Ley de Amparo.

Aunque no merezca especial explicación dados los fines del presente trabajo, debe señalarse que resulta procedente el Amparo ante Juez de Distrito contra actos de Tribunales Contencioso-Administrativos realizados fuera de juicio o después de concluído, según la fracción III del citado artículo 114 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, en términos de la fracción V del multicitado artículo 114.

En el caso concreto del Tribunal Fiscal de la --
Federación, la ley no establece procedimientos para que el
propio tribunal obligue o vigile el cumplimiento de sus --
sentencias. En esas condiciones, cuando las autoridades -
se niegan a cumplir las sentencias del tribunal o las cum-
plen indebidamente, resulta procedente el juicio de Amparo
contra tal actitud, ante Juez de Distrito.

2. EL JUICIO DE AMPARO INDIRECTO CONTRA
ACTOS DEL TRIBUNAL DE LO CONTENCIOSO
ADMINISTRATIVO DEL DISTRITO FEDERAL.

Todo lo dicho en el inciso precedente respecto -
de actos del Tribunal Fiscal de la Federación, puede apli-
carse al Tribunal de lo Contencioso Administrativo del ---
Distrito Federal, excepto en lo relativo al cumplimiento -
de sentencias.

La ley que rige a este último tribunal, sí prevé
un procedimiento a través del cual el tribunal puede vigi-
lar el cumplimiento de sus sentencias y, concretamente, --
establece el recurso de queja para el efecto, según lo ---
dispone el artículo 82 de la Ley del Tribunal de lo Con---
tencioso Administrativo del Distrito Federal, que dice:

Capítulo XI. Cumplimiento de la sentencia.

"Art. 82.- El actor podrá acudir en --
queja ante la sala respectiva, en caso
de incumplimiento de la sentencia y se
dará vista a la autoridad responsable-
por el término de tres días para que -
manifieste lo que a su derecho conven-
ga. La sala resolverá si la autoridad

ha cumplido con los términos de la --- sentencia, de lo contrario la requirirá para que la cumpla, amonestándola y previniéndola de que en caso de renuencia se le impondrá una multa hasta por la cantidad de dos mil pesos. Si la - autoridad persistiere en su actitud, - el Pleno del Tribunal resolverá, a --- instancia de la sala respectiva sollicitar del Jefe del Departamento del -- Distrito Federal como superior jerárquico, comine al funcionario responsable para que dé cumplimiento a las - determinaciones del Tribunal de lo --- Contencioso Administrativo; sin perjuicio de que se reitere cuantas veces sea necesario, la multa impuesta. El Pleno del Tribunal a proposición de su presidente o de las salas, hará del conocimiento del Presidente de la República, en su calidad de titular del -- Gobierno del Distrito Federal, aquellos casos en los que el propio Jefe del Departamento no dé cumplimiento a las resoluciones del Tribunal, a efecto de que las acate. Las sanciones -- antes mencionadas también serán procedentes, cuando no se cumplimente en sus términos la suspensión que se decreta respecto del acto reclamado en el juicio".

En las anteriores circunstancias, el particular, antes de acudir al juicio de amparo indirecto aduciendo -- cuestiones relativas al cumplimiento de las sentencias del tribunal puede acudir al recurso de queja. El problema -- consiste en determinar si antes de acudir al juicio constitucional para que éste resulta procedente, debe agotar -- necesariamente dicho recurso, de conformidad con lo dispuesto por la fracción XV del artículo 73 de la Ley de Amparo que establece la improcedencia del amparo contra:

"actos de autoridades distintas de los judiciales, cuando deban ser revisados de oficio, conforme a la ley que los rijan, o proceda contra ellos algún recurso, juicio o medio de defensa legal, por virtud del cual puedan ser modificados, revocados o nulificados, siempre que conforme a la misma ley se suspendan los efectos de dichos actos mediante la interposición del recurso o medio de defensa legal que haga valer el agraviado, sin exigir mayores requisitos que los que la presente ley consigna para conceder la suspensión definitiva".

El recurso de queja que prevé la Ley del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal, no suspende por su sola promoción, los efectos de los actos u omisiones de autoridad que impliquen incumplimiento o incorrecto cumplimiento de las sentencias del tribunal. En esas condiciones, considero que si bien el particular puede proponer dicho recurso de queja, puede también acudir al juicio de amparo sin necesidad de agotarlo previamente en términos de la citada fracción XV del artículo 73 de la Ley de Amparo.

CAPITULO V

LA SUSPENSION CONTRA ACTOS DE TRIBUNALES CONTEN-
CIOSO-ADMINISTRATIVOS.

1.- AMPARO INDIRECTO.

Ya quedó señalado con anterioridad, que las resoluciones que se dictan en materia de suspensión, no pretenden resolver el fondo del negocio definiendo si los actos reclamados se apegan o no a las disposiciones constitucionales y legales aplicables y, en consecuencia, tampoco se pretende restituir al quejoso en el goce de las garantías que en su concepto han sido violadas en su perjuicio, simplemente tienden a garantizar en un lapso más o menos corto los efectos y consecuencias de dichos actos, hasta en tanto se resuelva en el fondo el juicio mediante una sentencia, que en caso, de ser favorable al promovente, tendrá por efectos anular los actos de autoridad reclamados si éstos son positivos, restituyendo las cosas al estado en que se encontraban antes de haberse cometido la violación constitucional, o forzar a la autoridad a actuar cuando el acto reclamado consista en una omisión.

Por otra parte, por medio de la suspensión se tiende a evitar a la parte quejosa perjuicios de difícil y aún de imposible reparación. Asimismo al resolver sobre la suspensión de los actos reclamados, el Juez de Amparo debe dictar las medidas necesarias para conservar la materia del juicio constitucional. También quedan señalados aunque de manera somera, los distintos casos en que procede la sus-

pensión del acto reclamado.

Por lo que hace a la suspensión de resoluciones dictadas por el Tribunal Fiscal de la Federación, se plantean problemas especiales, diversos de los que se producen en otras materias; tales cuestiones obedecen, fundamentalmente, a dos situaciones; la primera consiste en que las resoluciones del Tribunal carecen de ejecución, y la segunda, a que las autoridades fiscales o parafiscales que intervinieron en el juicio de nulidad, no tienen el carácter de responsables en el amparo, sino de tercero perjudicadas de conformidad con lo dispuesto por el artículo 5º, fracción III, inciso a) de la Ley de Amparo que establece: ---

"Art. 5º.- Son partes en el juicio de Amparo.

III. El tercero o terceros perjudicados, pudiendo intervenir con ese carácter:

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

Tratándose de juicios de Amparo Indirecto, es común que la demanda se promueva contra resoluciones de sobreseimiento o desechamientos de demanda; es decir, resoluciones que sin ser definitivas, o bien ponen fin al juicio o impiden la iniciación de este, con la circunstancia ya señalada de que carecen de ejecución propiamente dicha. En esas condiciones, si el acto reclamado carece de ejecución,

podría suponerse que no es procedente la suspensión, tanto más si se considera que de otorgarse ésta en contra del cobro del crédito cuya nulidad se demandó sin obtener la satisfacción de esa pretensión, en realidad se estaría suspendiendo la actividad de la parte tercero perjudicada, lo que desde el punto de vista doctrinario supone problemas de muy difícil solución.

No obstante lo anterior, considero que sí es posible la suspensión del procedimiento de cobro del crédito fiscal y, de hecho así se ha entendido a través de la práctica de los Tribunales.

Para una adecuada solución a este problema, debe señalarse que la suspensión no tiende exclusivamente a impedir procedimientos de ejecución material propiamente dichos, sino a impedir en términos generales, los efectos jurídicos o de hecho del acto reclamado. Los efectos de una resolución de sobreseimiento consisten en devolver a la autoridad fiscal su carácter de tal, que había perdido momentáneamente desde el momento en que se sometió por disposición de la Ley a la jurisdicción del Tribunal Fiscal de la Federación. Ahora bien, ese es uno de los efectos que pueden ser suspendidos a través de la promoción del juicio constitucional. En otros términos, la resolución de sobreseimiento devuelve a la autoridad demandada la posibilidad de ejecutar, ella si, el crédito fiscal y, en estos casos resulta legalmente posible suspender el cobro aunque con

los requisitos que al efecto señala la Ley de Amparo. Pero para llegar a esta conclusión, es indispensable que el particular haya obtenido la suspensión administrativa ante la autoridad exactora por cualquiera de los medios señalados en el artículo 12 del Código Fiscal de la Federación; ello es importante, porque debe observarse que si el particular no había obtenido la suspensión administrativa, la autoridad demandada estaba en posibilidad de realizar el cobro aun antes de que se produjera la resolución de sobreseimiento por lo que, en este caso, esa posibilidad de cobro no sería consecuencia inmediata y directa del acto reclamado y, en tal supuesto, la suspensión en el amparo debe estimarse improcedente.

Por otra parte, en el caso ya señalado en que sí procede la suspensión, ésta obliga a la autoridad tercero perjudicada, independientemente de que no sea la responsable, pues como es parte tanto en el juicio fiscal como en el de amparo, debe entenderse que se encuentra sujeta a la relación procesal y a todas sus consecuencias, además de que, aun cuando tenga el carácter de tercero perjudicada, en cierta medida es una autoridad propiamente dicha.

Más difícil es la solución cuando el acto reclamado es una resolución que ha desechado la demanda de nulidad.

Si la demanda de nulidad, supone la existencia ---

de un procedimiento administrativo previo, puede darse la misma solución a la del caso del sobreseimiento; es decir atender a si dentro del procedimiento administrativo se obtuvo o no la suspensión para determinar su procedencia o improcedencia en el juicio de garantías. Pero eventualmente pueden presentarse demandas de nulidad fiscal contra actos que no se produjeron dentro de un procedimiento con intervención del afectado y en el que, lógicamente, éste no pudo obtener la suspensión; si por cualquier motivo con la sola presentación de la demanda se obtuvo la suspensión no existe problema serio; pero si el particular no pudo obtenerla antes del desechamiento, la solución que estimo técnica es la de negar la suspensión en el amparo por los motivos ya expresados.

En la práctica, se han entendido que criterios como los señalados son demasiado rigoristas y que, en cierta medida por meros tecnicismos se coloca al particular en una situación verdaderamente difícil y, se han encontrado sistemas para obtener la suspensión que, aunque pudieran estimarse justos, tienen algunas deficiencias técnicas. Por ejemplo algunos litigantes señalan a las autoridades fiscales no como tercero perjudicadas sino como responsables, lo que permite otorgar la suspensión contra ellas independientemente de que después se sobresea en el juicio respecto de ellas y sólo se entre al estudio de fondo en relación con

el acto reclamado del Tribunal Fiscal de la Federación; -- aquí el argumento consiste en que la resolución suspensio-
nal no puede legalmente prejuzgarse sobre la procedencia--
del Amparo. También se observa con demasiada frecuencia--
que los Jueces de Distrito otorgan la suspensión sin aten-
der a las particularidades que cada caso presenta, lo que, -
insisto, puede atenderse justo y benéfico para el particu-
lar; pero difícilmente justificable desde un punto de vis-
ta de estricta técnica.

Algo similar acontece cuando, en el Amparo Direc-
to se reclama una sentencia definitiva del Tribunal Fiscal-
de la Federación, que tampoco tiene ejecución; en la inte-
ligencia de que las autoridades fiscales o para-fiscales --
tampoco tienen el carácter de responsables. Sobre el par-
ticular la Segunda Sala de la H. Suprema Corte de Justicia-
de la Nación, ha sustentado el criterio jurisprudencial mar-
cado con el número 309 publicado en la página 520, tercera-
parte del último apéndice al Semanario Judicial de la Fede-
ración que expresa:

"TRIBUNAL FISCAL, SUSPENSIÓN CONTRA LOS-
FALLOS DE.- Los efectos de la ejecución
de los fallos del Tribunal Fiscal, son--
susceptibles de suspensión por lo que de-
be concederse ésta mediante el depósito--
de las cantidades que se cobren en la --
forma señalada por el artículo 135 de la
Ley de Amparo, si no está asegurado el--
interés fiscal.

Quinta época. TOMO LI, pág. 432.
Cía Ganadera de Atotonilco.

TOMO LI, pág. 5865.
Cía Explotadora de Petróleo "La Imperial, S. A."

TOMO LI, pág. 5865.
Suárez Orozco y Cía.

TOMO LI, pág. 5865.
Duarte Leopoldo.

TOMO LI, pág. 5865.
González Viguera J. Jesús'

La tesis anterior tiene los defectos ya señalados, en la medida en que no distingue los casos que pueden presentarse y que ya han sido señalados; pero mal que bien por constituir jurisprudencia, resulta obligatorio ese criterio y podría suponerse que es aplicable tanto a los juicios de amparo directo como indirecto por igualdad de razón.

Cabe concluir pues, en el sentido de que, en la práctica resulta procedente la suspensión de los créditos siempre y cuando se reúnan los requisitos del artículo 135 de la Ley de Amparo, independientemente de que desde un punto de vista doctrinario, tal práctica no es estrictamente correcta.

Cuando se reclaman actos como los señalados, pero al Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal, debe atenderse a que el sistema suspensivo de este Tribunal no es idéntico al del Tribunal Fiscal de la Federación, cuando se reclaman actos administrativos y no propiamente fiscales.

La principal diferencia estriba en que si es el Tribunal y no la autoridad administrativa la que resuelve sobre la suspensión del acto cuya nulidad se demanda.

Cuando se trata del desechamiento de la demanda, se impide la posibilidad de que el Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal resuelva sobre la suspensión y en ese sentido pueden estimarse aplicables en lo conducente las explicaciones que he dado con anterioridad.

Cuando se trate de resoluciones de sobreseimiento, debe atenderse a si se obtuvo o no la suspensión ante el propio Tribunal.

Por último cuando se trate de sentencias definitivas, debe observarse que respecto de éstas si existe un procedimiento para llegar a su cumplimiento, pero sólo cuando declara nulidad, en cuyo caso la suspensión no plantea problemas especiales. Las que declaran validez, por razón evidente, no deben ser cumplidas por la autoridad administrativa, por lo que también a este respecto, deben estimarse, en lo conducente, los razonamientos expresados en cuanto al Tribunal Fiscal de la Federación.

Sobre el particular, sólo resta considerar si la tesis antes transcrita sobre la suspensión contra fallos del Tribunal Fiscal de la Federación es o no aplicable a los fallos del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal. Considero que independientemente de que se le considere no correcta no existe inconveniente legal para

estimarse aplicable por analogía, además, la práctica de los Tribunales es en el sentido de estimar procedente la suspensión cuando se reúnen los requisitos del artículo 124 y del 135 de la Ley de Amparo.

Independientemente de lo anteriormente expuesto, existe otro caso interesante que es conveniente analizar, y es el relativo a que una vez interpuesto el juicio de nulidad fiscal por el actor en contra de un determinado acto de la autoridad ordinaria fiscal sucede una de estas tres cosas:

a) La autoridad no suspende el procedimiento económico coactivo de ejecución aun cuando se han cubierto todos los requisitos para ello.

b) La autoridad exactora no acepta la garantía que el particular ofrece a fin de obtener la suspensión.

c) La autoridad exactora no dispensa al particular de otorgar la garantía, aun en el supuesto caso de que el particular acredite plenamente su insolvencia.

Una vez señalados los tres casos anteriores, cabe señalar que, si se trata de un juicio de nulidad promovido ante el Tribunal Fiscal de la Federación, la última parte del artículo 157 del Código Fiscal de la Federación prevé un procedimiento para solucionar este problema; pero creo que no es necesario agotarlo antes de ir al Juicio de Amparo, en virtud de que el mismo no tiene efectos suspensivos.

nales. Lo anterior con apoyo en la fracción X del artículo 107 Constitucional y en la fracción XV del artículo 73 de la Ley de Amparo.

A este respecto debo señalar que el Nuevo Código Fiscal de la Federación del 31 de diciembre de 1981, cuya entrada en vigor está señalada para el 1º de octubre de 1982, en su artículo 144 in fine señala que:

"Artículo 144 ... En caso de negativa o violación a la suspensión del procedimiento administrativo de ejecución, los interesados podrán incurrir al superior jerárquico de la autoridad ejecutora si se está tramitando recurso o ante la Sala del Tribunal Fiscal que conozca del juicio respectivo, acompañando los documentos en que conste el medio de defensa hecho valer y la garantía del interés fiscal. El superior o la Sala ordenará a la autoridad ejecutora que suspenda provisionalmente el procedimiento administrativo de ejecución y rinda informe en un plazo de tres días, debiendo resolver la cuestión dentro de los cinco días siguientes a su recepción."

Es decir, ya se faculta expresamente a la Sala del Tribunal Fiscal de la Federación para que ordene a la autoridad ejecutora que suspenda provisionalmente el procedimiento administrativo de ejecución; lo cual constituye un verdadero avance en materia de suspensión cuando la autoridad niega o viola la suspensión del procedimiento de ejecución; ya que hasta ahora las Salas del Tribunal Fiscal de la Federación no cuentan con la facultad de suspender provisionalmente ese procedimiento mientras se tramita y resuelve el incidente.

Con esta ventaja suspensiva, el particular afectado verá solucionada práctica y jurídicamente la situación angustiosa en que se encuentra bajo el Código vigente, en que las Salas del Tribunal Fiscal de la Federación no están facultadas para ordenar suspensión provisional alguna en casos como el que se menciona.

Ahora bien, hasta que entre en vigor dicha reforma no es necesario agotar el referido procedimiento; se puede ir inmediatamente al Juicio de Amparo y solicitar al Juez de Distrito la suspensión de los actos reclamados consistentes en cualquiera de los casos a que se refieren los incisos a), b) y c) antes señalados, o bien, agotar el procedimiento y promover el Amparo contra la resolución desfavorable que le ponga fin; pero estimo conveniente destacar que, en estos casos el Juez de Amparo debe negar la suspensión solicitada en virtud de que si la concediese, estaría prejuzgando sobre el fondo del asunto, supuesto no admisible en este tipo de suspensiones.

En efecto, si el tema de fondo consiste en determinar si el acto de autoridad cuya nulidad se demandó puede o no ser suspendido o si se reúnen los requisitos para que esta suspensión opere, el suspender tal acto implicaría necesariamente la estimación de que la suspensión es procedente y el quejoso estaría obteniendo a través de una resolución suspensiva la satisfacción de una pretensión que sólo puede obtener a través del dictado de la sentencia definitiva.

va de amparo, una vez que se haya determinado que legalmente pudieron suspenderse los efectos de dicha resolución.

Por otra parte, en los casos de no admisión de la garantía o la negativa a que ésta sea dispensada, implicaría la necesidad de garantizar mediante depósito el crédito en cuestión de conformidad con lo dispuesto en el artículo 135 de la Ley de Amparo y parece a simple vista absurdo que si lo que el quejoso pretende es que se le admita cierta garantía o lo que es peor, que no se le exija garantía alguna se condicione en amparo la operación de la suspensión a que otorgue un depósito, que es precisamente lo que se niega a aceptar el quejoso durante la tramitación del procedimiento ordinario.

2.- AMPARO DIRECTO.

El juicio de amparo directo o uninstitucional se promueve, según el caso, ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación o ante el Tribunal Colegiado de Circuito, y normalmente consta de una sola instancia; en términos del artículo 158 de la Ley de Amparo, procede contra sentencias definitivas dictadas por Tribunales Judiciales o Administrativos, o contra laudos pronunciados por tribunales de trabajo, por violaciones a las leyes del procedimiento cometidas durante la secuela del mismo, siempre que afecten las defensas del quejoso trascendiendo al resultado del fallo y por violaciones de garantías cometidas en la propia sentencia o laudos, o sea que la estricta técnica jurídi-

ca Únicamente considerará como acto reclamado la sentencia dictada por ejemplo por el Tribunal Fiscal de la Federación en un determinado juicio de nulidad, declarando la validez de un determinado acto de la autoridad fiscal ordinaria.

En este juicio de amparo que se tramita por la vía directa existe también lógicamente, un incidente de suspensión, que al igual que en el amparo indirecto, tiene a paralizar los efectos del acto reclamado; en el caso de sentencias del Tribunal Fiscal de la Federación o Tribunal Contencioso Administrativo se entiende que estas sentencias son sentencias definitivas.

El artículo 170 de la Ley de Amparo, establece:

"En los juicios de amparo de la competencia de la Suprema Corte de Justicia o de los Tribunales Colegiados de Circuito en asuntos penales, civiles, administrativos o laborales, la autoridad responsable mandará suspender la ejecución de la sentencia reclamada con arreglo al artículo 107, fracciones X y XI, de la Constitución, sujetándose a las disposiciones de este capítulo".

Si se atiende a que el juicio de amparo directo en materia administrativa es relativamente novedoso, ya que data del año de 1968, se explica una técnica legislativa deficiente, ya que al establecerse ese tipo de amparo directo y, concretamente en materia fiscal, no se adicionó el capítulo relativo a la suspensión en amparo directo; es decir los artículos 170 y siguientes hablan de suspensión en materia penal, en materia civil y en materia laboral, --

pero sin hacer alusión a la suspensión en materia fiscal. -
No obstante, considero que, para efectos de la garantía, --
debe aplicarse por analogía, el artículo 135 de la Ley de -
Amparo que se refiere a la suspensión de créditos fiscales -
en amparo indirecto.

En cuanto a la suspensión en el amparo directo, -
su trámite se rige por las reglas expuestas con anteriori--
dad y un aspecto muy importante es que la autoridad que lo-
va a resolver no es la encargada de resolver el amparo si--
no la propia autoridad responsable y asimismo no requiere -
de una tramitación especial que suponga ofrecimiento de ---
pruebas, informes, etc., sino que se resuelva de plano por-
la autoridad responsable.

A través del presente capítulo abordé algunos ca-
sos que considero plantean problemas importantes y difici--
les, y que de hecho se plantean con demasiada frecuencia --
en la práctica; quizá no sean los únicos que necesiten es--
tudio especial, pero si estimo, al menos, que son los más -
importantes. Por lo demás, otros temas quedan regidos por-
las normas y criterios generales de la suspensión y por ---
ello no me detengo a analizarlas en forma destacada.

C O N C L U S I O N E S

1.- Los Tribunales Fiscal de la Federación y de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal, aunque tienen en sí mismos procedimientos parecidos, tienen las siguientes diferencias.

a) Ante el Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal hay un procedimiento de cumplimiento de sentencias y en el Tribunal Fiscal de la Federación no existe ese procedimiento.

b) El Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal tiene facultades suspensionales; mientras que cuando hay juicio de nulidad ante el Tribunal Fiscal de la Federación, la suspensión del procedimiento se solicita ante la autoridad exactora.

c) En el Tribunal Fiscal de la Federación existe un recurso que se llama revisión fiscal que se tramita y resuelve ante la Segunda Sala de la H. Suprema Corte de Justicia de la Nación, por lo que del ámbito administrativo el juicio pasa al ámbito judicial y dicho recurso no existe contra sentencias del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal.

2.- Las diferencias existentes entre autoridad administrativa con facultades jurisdiccionales y Tribunal Contencioso Administrativo, son las siguientes:

a) La autoridad administrativa con facultades -- jurisdiccionales forma parte de la estructura centralizada de la administración y el Tribunal Contencioso - Administrativo no y asimismo constituye un organismo desconcentrado pero no tiene personalidad ni patrimonio propios.

b) La autoridad administrativa con facultades -- jurisdiccionales no tiene únicamente ese tipo de facultades, sino también otras de carácter administrativo.

3.- El sistema unilateral de recursos que establece el Código Fiscal de la Federación (revisión y revisión fiscal) podría tildarse de inconstitucional por impedir en determinados casos la aplicación de los artículos 103 y 107- Constitucionales que establecen el Juicio de Amparo, así como los de su Ley Reglamentaria.

4.- Se propone una reforma a los artículos 240 y 242 del Código Fiscal de la Federación a fin de establecer un sistema de revisión adhesiva, según el cual el particular estaría en aptitud de interponer la revisión o la revisión fiscal, únicamente en los casos que la autoridad hubiese interpuesto previamente esos recursos.

5.- El auto a través del cual la Sala Superior -- del Tribunal Fiscal de la Federación da entrada al recurso de revisión, constituye el primer acto de aplicación de los preceptos que establecen un sistema inconstitucional de recursos, y en ese momento preciso el particular puede inter-

poner juicio de amparo directo reclamando tanto la ley como el citado primer acto de aplicación.

6.- El juicio fiscal promovido ante el Tribunal Fiscal de la Federación puede concluir con dos diversas resoluciones; una de sobreseimiento y otra de fondo en una misma sentencia.

En mi opinión, la mejor solución para impugnar la referida sentencia es:

Presentar demanda de amparo directo ante el Tribunal Colegiado de Circuito que corresponda o la Suprema Corte de Justicia impugnando ante dicho Tribunal las dos sentencias.

7.- Es necesario agotar el recurso establecido por el artículo 87 de la Ley del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal, en los casos en que la defensa del particular consista en que al dictarse una sentencia por dicho Tribunal no se acata la jurisprudencia de las Salas de ese Tribunal o existe contradicción de resoluciones.

8.- Cualquier afectación a los derechos reales o personales, es decir a derechos sustantivos, siempre es irreparable, por lo que el afectado puede acudir de inmediato al juicio de amparo indirecto en contra de la misma, sin que se tenga que esperar al dictado de la sentencia definitiva.

9.- Es procedente el juicio de amparo indirecto - ante el Juez de Distrito cuando las autoridades en el Juicio Contencioso - Fiscal no acatan la sentencia dictada por el mismo, en virtud de que en el Código Fiscal de la Federación no existe un procedimiento para que el Tribunal Fiscal de la Federación obligue a las referidas autoridades a acatar sus sentencias.

10.- No es necesario agotar el recurso de queja - establecido por el artículo 82 de la Ley del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal, a fin de obligar a las autoridades demandadas a acatar las sentencias dictadas por este Tribunal.

HECTOR JORGE ESCOLA

Tratado General del Proce-
dimiento Administrativo
Ediciones de Palma
Buenos Aires 1973.

LEY DE AMPARO VIGENTE

LEY DEL TRIBUNAL DE LO CONTENCIOSO
ADMINISTRATIVO DEL DISTRITO FEDERAL

CODIGO FISCAL DE LA FEDERACION.

I N D I C E

PROLOGO

CAPITULO PRIMERO

GENERALIDADES SOBRE EL JUICIO DE AMPARO.

A) Concepto y naturaleza del Juicio de Amparo.....	1
B) Amparo Directo e Indirecto.....	9
C) La suspensión del acto reclamado en el Juicio de Amparo.....	18
1.- La suspensión en el Amparo Directo.....	20
2.- La suspensión en el Amparo Indirecto.....	20
a) Suspensión de oficio.....	21
b) Suspensión provisional.....	23
c) Suspensión definitiva.....	24

CAPITULO SEGUNDO

LOS TRIBUNALES CONTENCIOSO-ADMINISTRATIVOS.

1.- Antecedentes históricos.....	32
2.- Naturaleza jurídica de los Tribunales Contencioso-Administrativos.....	37
3.- Características del Tribunal Fiscal de la Federación.....	43
4.- Características del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal.....	44
5.- Diferencias fundamentales entre el Tribunal Fiscal de la Federación y el Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal.....	44

6.- Algunas cuestiones sobre la facultad jurisdiccional	46
7.- Distinción entre Tribunal Contencioso Administrativo y Autoridad Administrativa con facultades jurisdiccionales	54
8.- Justificación de la existencia de los Tribunales Contencioso Administrativos	58

CAPITULO TERCERO

EL JUICIO DE AMPARO DIRECTO CONTRA ACTOS DE TRIBUNALES
CONTENCIOSO-ADMINISTRATIVOS.

1.- El Juicio de Amparo Directo contra actos del Tribunal Fiscal de la Federación	62
2.- El Juicio de Amparo Directo contra actos del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal	91

CAPITULO CUARTO

EL JUICIO DE AMPARO DIRECTO CONTRA ACTOS DE TRIBUNALES
CONTENCIOSO-ADMINISTRATIVOS.

1.- Contra el Tribunal Fiscal de la Federación	99
2.- El Juicio de Amparo Indirecto contra actos del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal.....	104

CAPITULO QUINTO

LA SUSPENSION CONTRA ACTOS DE TRIBUNALES CONTENCIOSO-
ADMINISTRATIVOS.

1.- Amparo Indirecto.....	107
2.- Amparo Directo.....	118

CONCLUSIONES.....	121
-------------------	-----

BIBLIOGRAFIA.....	125
-------------------	-----

