



17
25
UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA
DE MEXICO

ESCUELA NACIONAL DE ESTUDIOS PROFESIONALES
ACATLAN
FACULTAD DE DERECHO

“LA PROTECCION JURIDICA
ADMINISTRATIVA DE LA SOCIEDAD”

T E S I S
QUE PARA OBTENER EL TITULO DE:
LICENCIADO EN DERECHO
P R E S E N T A :
MARIA ELENA DEL ARCO AGUILLON

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

STA. CRUZ ACATLAN, EDO. DE MEX. 1991





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 está 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.

I N D I C E

	Pág.
I N T R O D U C C I O N	1
CAPITULO I	
"EL ESTADO DE DERECHO Y LA SOCIEDAD"	4
1.1 SOCIEDAD Y ESTADO	4
1.2 CAUSAS Y ATRIBUTOS DEL ESTADO	6
1.3 ATRIBUTOS DEL ESTADO	6
1.3.1 EL PODER POLITICO	6
1.3.2 LA PERSONALIDAD DEL ESTADO	7
1.3.3 FUNCIONES DE PODER	7
1.4 EL REGIMEN JURIDICO DE LA ACTIVIDAD ADMINISTRATIVA	9
1.5 NOCION Y CONCEPTO DE ESTADO DE DERECHO	10
1.5.1 EL ESTADO DE DERECHO EN LA FUNCION LEGISLATIVA	12
1.5.2 EL ESTADO DE DERECHO EN LA FUNCION JUDICIAL	14
1.5.3 EL ESTADO DE DERECHO EN LA FUNCION ADMINISTRATIVA	15
1.6 LOS CONTROLES JURIDICOS DE LA FUNCION ADMINISTRATIVA EN EL ESTADO DE DERECHO	16
CAPITULO II	
"LA PROTECCION JURIDICA DEL ADMINISTRADO EN EL ESTADO DE DERECHO"	20
2.1 LA SITUACION JURIDICA DEL ADMINISTRADO	20
2.1.1 RELACION Y SITUACION JURIDICA	21
2.2 OTROS MEDIOS DE PROTECCION JURIDICA	25
2.3 EL RECURSO ADMINISTRATIVO	26
2.4 CLASIFICACION DE LOS RECURSOS ADMINISTRATIVOS	27

	Pág.
2.5 ELEMENTOS DEL RECURSO ADMINISTRATIVO	28
2.6 LA RESOLUCION QUE RESUELVE EL RECURSO ADMINISTRATIVO.	36
CAPITULO III	
"LA PROTECCION JUDICIAL DEL ADMINISTRADO"	41
3.1 ANTECEDENTES	41
3.2 EL CONFLICTO TERMINOLOGICO DEL CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO	42
3.3 NATURALEZA JURIDICA DEL CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO	43
3.4 CONCEPTO DEL CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO	46
3.5 MODELOS DE TRIBUNALES CONTENCIOSO ADMINISTRATIVOS	47
3.5.1 EL MODELO FRANCES	47
3.5.2 EL MODELO ANGLO AMERICANO DE COMMON LAW	48
3.5.3 EL MODELO ALEMAN	50
3.5.4 EL MODELO SOCILISTA	51
3.5.5 EL MODELO ESPAÑOL	52
3.6 EL CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO FEDERAL Y LOCAL	53
3.6.1 LA EVOLUCION DEL CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO FEDERAL EN MEXICO	55
3.6.2 LOS TRIBUNALES ESTATALES DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO EN MEXICO	63
3.6.2.1 FUNDAMENTO CONSTITUCIONA DE LOS TRIBUNALES - CONTENCIOSO ADMINISTRATIVOS LOCALES	63
3.6.2.2 INTEGRACION DE LOS TRIBUNALES LOCALES DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO	64
3.7 LOS ELEMENTOS DEL CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO	65
3.7.1 LOS SUJETOS EN EL PROCESO ADMINISTRATIVO	65
3.7.2 LA CONTIENDA ADMINISTRATIVA	67

	Pág.
3.7.3 EL ORGANO JURISDICCIONAL	74
3.7.4 EL PROCEDIMIENTO	88
 CAPITULO IV	
"LA ULTIMA INSTANCIA DEL PARTICULAR FRENTE A LOS ACTOS DE LA ADMINISTRACION PUBLICA EN FORMA DE JUICIO DE AMPARO DIRECTO E INDIRECTO"	131
4.1 ASPECTOS GENERALES	131
4.2 CONCEPTO DE JUICIO DE AMPARO	132
4.3 LA ACCION DE AMPARO Y SUS ELEMENTOS	135
4.4 LAS PARTES EN EL JUICIO DE AMPARO	138
4.5 LOS PRINCIPIO FUNDAMENTALES DEL JUICIO DE AMPARO	147
4.6 EL AMPARO INDIRECTO O BI-INSTANCIAL	159
4.6.1 EL AMPARO INDIRECTO COMO SUBSTITUTO DEL PROCESO ADMINISTRATIVO	160
4.6.2 EL AMPARO COMO RECURSO PROCESAL CONTRA LAS SENTENCIAS DICTADAS POR LOS ORGANOS JURISDICCIONALES ADMINISTRATIVOS	161
4.6.3 LOS REQUISITOS DEL JUICIO DE AMPARO INDIRECTO O BI-INSTANCIAL	162
4.6.4 EL PROCEDIMIENTO DEL JUICIO DE AMPARO BI-INSTANCIAL	173
4.6.5 LA SUSPENSION DEL ACTO RECLAMADO	182
4.6.6 RECURSO DE REVISION EN EL AMPARO INDIRECTO BI-INSTANCIAL	194
4.6.6.1 LOS PROCESOS DE IMPUGNACION	195
4.6.6.2 EL RECURSO DE REVISION	195
4.6.6.3 REQUISITOS PROCESALES	196
4.6.6.4 REQUISITOS SUBJETIVOS	196
4.6.6.5 COMPETENCIA DE LOS TRIBUNALES COLEGIADOS ADMINISTRATIVOS DE CIRCUITO	197

	pág.
4.6.6.6 PARTES Y SU CAPACIDAD	197
4.6.6.7 LEGITIMACION ACTIVA	197
4.6.6.8 LEGITIMACION PASIVA	198
4.6.6.9 REQUISITOS OBJETIVOS	198
4.7 EL AMPARO CONTRA LAS RESOLUCIONES DE LAS JURIS- DICCIONES ADMINISTRATIVAS (AMPARO DIRECTO)	204
4.7.1 NATURALEZA JURIDICA	204
4.7.2 REQUISITOS SUBJETIVOS	205
4.7.3 REQUISITOS OBJETIVOS	206
4.7.4 EL PROCEDIMIENTO DEL JUICIO DE AMPARO	208
4.7.5 PROCEDIMIENTO ANTE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA	211
4.7.6 PROCEDIMIENTO ANTE TRIBUNALES COLEGIADOS DE CIR- CUITO	211
4.7.7 TERMINACION	211
4.7.7.1 TERMINACION NORMAL DEL AMPARO DIRECTO	212
4.7.7.2 TERMINACION ANORMAL DEL PROCESO	213
4.8 EPECTOS DE LA EJECUTORIA EN EL JUICIO DE AMPARO	215
 CAPITULO V	
" ¿HAY RETROCESO DEL ESTADO DE DERECHO EN PERJUICIO DE LA SOCIEDAD? "	218
5.1 BREVES REFLEXIONES	218
5.2 LA EVOLUCION DE LA TUTELA JURIDICA EN MEXICO	220
5.3 EL ESTABLECIMIENTO DEL CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO EN LA LEY DE JUSTICIA FISCAL	221
5.4 MANIFESTACIONES DEL RETROCESO DEL ESTADO DE DERE- CHO, EN PERJUICIO DE LA SOCIEDAD	222
5.5 OTROS ASPECTOS NEGATIVOS DE LA REFORMA FISCAL DE 1990	225
5.6 ESTADISTICAS RESPECTO DE LA IMPATICION DE LA JUS- TICIA ADMINISTRATIVA EN EL AÑO DE 1990	226

	Pág.
5.7 ¿ ES NECESARIO EL ESTABLECIMIENTO DE UN TRIBUNAL CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO	234
5.7.1 ASPECTOS TRASCENDENTES QUE IMPLICARIA LA TRAN- FORMACION DEL TRIBUNAL FISCAL DE LA FEDERACION EN TRIBUNAL FISCAL Y ADMINISTRATIVO DE LA FEDE- RACION	235
EPILOGO	239
CONCLUSIONES	242
RECOMENDACIONES	250
BIBLIOGRAFIA	251
FUENTES HEMEROGRAFICAS	254
LEGISLACION	256

I N T R O D U C C I O N

Hablar de la protección jurídico administrativa de la sociedad, implica una necesaria referencia al Estado de Derecho. En efecto, éste es el ámbito en que se localizan las ideas que desarrollaremos en seguida.

El Estado de Derecho surge en el siglo XIX como una reacción en contra del absolutismo de los Gobiernos Monárquicos, el despotismo de los príncipes y la arbitrariedad del Estado, se manifiesta en forma de orden jurídico constitucional en el que los órganos Legislativo, Judicial y Administrativo ajustan sus actividades a derecho.

De acuerdo a lo anterior, y utilizando un método deductivo, en el que partiendo de los conceptos más generales, se llegará a los aspectos particulares, en el primer capítulo describiremos la Sociedad, al Estado de Derecho y la protección jurídica del individuo en el Estado de Derecho.

Posteriormente, en el capítulo segundo se hará mención a la situación jurídica del administrado y a su protección jurídica, empezando con el análisis de la primera de las defensas oponibles por el particular a la actuación de la administración pública como lo es el recurso administrativo y los efectos de su resolución sobre el acto administrativo que afecta su esfera jurídica.

En seguida, en el capítulo tercero se describirá al segundo

tipo de defensa oponible por el particular a la actuación de la administración pública que no se apega a derecho, como lo es el procedimiento que de manera normal o anormal resuelve la controversia entre Administración y Administrado.

A su vez, el capítulo cuarto estará enfocado a la última instancia con que cuentan los miembros de la sociedad para oponerse a las actuaciones ilegales de la Administración Pública como lo es el juicio de amparo directo e indirecto, haciendo especial énfasis en los efectos que dicho juicio tiene sobre el acto de autoridad.

Finalmente, en el capítulo quinto de la investigación disertaremos sobre la interrogante de que si existe o no retroceso en el Estado de Derecho, con la práctica de llevar a cabo reformas legislativas con las que se hace nugatoria la garantía de audiencia de los administrado, al no poder ejercitar estos los recursos administrativos, el juicio contencioso administrativo y el juicio de amparo directo en contra de tales reformas legislativas. Además, en fechas recientes algunos administrados han recibido, trato de delinquentes por la comisión de supuestos delitos fiscales, al no existir una delimitación tajante en la ley fiscal de los casos en las infracciones a leyes administrativas pueden ser enfocados desde el punto de vista administrativo; o bien desde el penal, lo que implica una aplicación discrecional indibida de la ley por parte del fisco, al no observar este el principio elemental de justicia que debe tratarse igual a los iguales y desigual a los desiguales, pues mientras que a unos administrados se les determinan sus omi-

aciones de tributos en la vía administrativa, y en contra de otros - se ejercita la acción penal. Con el contenido descrito, y esperando ser objetiva, procedemos al desarrollo de la investigación apoyando nuestro modesto pero sincero punto de vista en el que sustentamos esta tesis.

CAPITULO PRIMERO

"EL ESTADO DE DERECHO Y LA SOCIEDAD"

1.1 Sociedad y Estado.- Dromi (1), para proporcionar un concepto de Sociedad y de Estado, reflexiona en cuanto a la existencia de una doble realidad, como es: la física que comprende el mundo de la naturaleza; y la realidad social resultado del obrar humano, moral y libre que compone el conocido mundo de la cultura.

El propio autor(2) señala que ésta bipolaridad, la realidad se nos da, por un lado, y la hacemos por otro; y sí bien es cierto que lo dado por la naturaleza no condiciona a la actividad humana, también lo es que ofrece una gama de posibilidades, resistencias y opciones en función de las cuales las actividades humanas socialmente organizadas accionan y reaccionan por medio del trabajo y de la cultura llegando incluso a modificar el ámbito natural.

Dentro del contexto general de la mencionada realidad social y con una esfera más limitada, se encuentra la realidad política en forma de Estado.

En el presente orden de ideas, tenemos que la sociedad es algo más que un simple conjunto de relaciones interindividuales. En efecto, se trata de una misión de hombres para hacer algo en común.

(1) DROMI JOSE ROBERTO. Instituciones de Derecho Administrativo. Editorial Astrea. Buenos Aires, Argentina, 1983. p. 7.

(2) Idem.

Para ello se precisa pluralidad, unión, estabilidad y convivencia de seres inteligentes y libres lo que da como resultado que la sociedad precise de una forma política, que a través de los siglos - ha recibido diversas denominaciones como son: polis, civitas, imperium y más recientemente Estado.

Cabe señalar que existen diferencias entre Estado y sociedad, ya que mientras ésta última es el género, aquel constituye una de sus muchas especies. Al respecto Hauriau (3) denomina al Estado como: "la institución de las instituciones", opinión que compartimos ya que independientemente del sistema político o económico que -- guarde cualquier estado, estará integrado por todo tipo de instituciones.

Históricamente, desde que la sociedad alcanza cierto grado - de desarrollo, la lucha por el control y ejercicio del poder lleva a la escisión de la sociedad en unidades exteriores, es decir, en distintos Estados. Este proceso lo describe Aristóteles (4) al denominar al Estado "Sociedad perfecta y soberana". Así tenemos que la sociedad es el género próximo mientras que la diferencia específica que distingue al Estado de otras sociedades es la perfección o soberanía. Es por lo anterior que el propio Dromi(5) llega a una

(3) HAURIAU MAURICE. Principios de Derecho Público y Constitucional. Traducción al Castellano. Madrid 1927. p.165.

(4) ARISTOTELES. La Política. Ed. Instituto de Estudios Políticos. Traducción de Julian Marías y María Araujo, Madrid 1951, I.I,1. p. 1

(5) Op. cit.

idea esencial del Estado, concibiéndolo como: "Sociedad perfecta o soberana (en el interior) e independiente (en el exterior)", - idea que nos servirá de base para llegar a su concepto y descripción.

1.2 Causas y Atributos del Estado.- El autor en cita (6), siguiendo el método Aristotélico hace mención a las causas del Estado para explicar la realidad de su ser en toda su magnitud e integridad: Para ello divide dichas causas en:

- **Causa extrínseca.** Es la causa efeciente que explica el ser del Estado, en cuanto a su origen, generación y - creación, es la causa motora o provocadora de ese ser social.
- **Causa final.** Son los objetivos a cumplir por el ente Estatal. Se puede hablar que el fin del Estado es conseguir el bien común de los individuos.
- **Los elementos intrínsecos.** Son la causa material que - explica al Estado desde el punto de vista constitutivo y la integran la población y el territorio.
- **La causa formal** viene a ser la organización político - jurídica que organiza las relaciones de poder que se - dan dentro del territorio Estatal.

1.3 Atributos del Estado.

1.3.1 El Poder Político.- El poder y el ordenamiento jurídico son

(6) Ibidem.

atributos inseparables del orden estatal. El poder aparece como -
mantenedor del orden jurídico, imponiendo su fuerza ante la socie-
dad, razón que lo convierte en una necesidad.

Cabe señalar que poder es imperium jurídico. En efecto, el
poder necesita hacer uso de su potestad organizativa jurídicamente
distributiva de funciones propias de imposiciones compulsivas o -
coercitivas a través de las instancias del poder. Es jurídico el -
poder estatal, porque es realizado a través de los imperativos de
la ley y la coacción jurídica.

1.3.2 La Personalidad del Estado.- El Estado como realidad social
y política, integrada por un conjunto de hombres con asiento en un
determinado territorio, con potestad soberana en lo interior e in-
dependiente en las relaciones internacionales, desde un punto de -
vista jurídico debe ser considerado como persona, es decir, como -
ser capaz de adquirir derechos y contraer obligaciones.

El Estado como persona tiene: una personalidad política. Co-
mo unidad compositiva: población, territorio, orden y fin. Mien---
tras que en ejercicio de su poder crea el ordenamiento jurídico -
coactivo que le otorga el carácter de persona jurídica que actúa
y se desenvuelve por medio de una estructura de órganos desempeña-
dos por sujetos físicos, cuyos actos y hechos le son atribuidos.

1.3.3 Funciones de Poder (7).- Los distintos Estados tienen una di

(7) CFR FIGUINI BARTOLOME A. Manual de Derecho Administrativo.-
Primera Parte. Ed. La Ley, Buenos Aires 1968. ps.19 y ss.

ferencia básica de acuerdo a los diversos sistemas políticos en los que puede darse la concentración o distribución del poder que está contemplado, en primer término, en la Constitución y a un rango jerárquico menor en leyes o decretos. Cabe señalar que existe una unidad de poder estatal, sí bien una pluralidad de órganos y funciones estatales. Tales funciones son:

- La Función Legislativa que consiste en la actividad del Poder que se materializa en reglas materiales abstractas impersonales de carácter imperativo y permanentemente dictadas por un órgano especializado en virtud de un procedimiento constitucional (8).
- La Función Jurisdiccional implica la actividad de poder materializado en la actividad por la que se dirime el conflicto de intereses que altera o pueden alterar el orden social. Por ella se proscriben la defensa privada o autotutela y se implanta en su lugar esta actividad pública.
- La Función Administrativa (9). Para hablar de este tipo de función es necesario hacer mención a la administración desde dos aspectos:

Desde el aspecto objetivo como función administrativa y desde el subjetivo como estructuras de la Administración Pública.

(8) Ibidem. p. 35

(9) DROMI JOSE ROBERTO. Op. cit. p. 157 y ss.

Cabe señalar, que la función administrativa implica diversas especies de actividad estatal, pues bien puede presentarse como - dictado de normas jurídicas (reglamentos); como decisión de contro versias, contencioso administrativas; como actuación material de - la misma administración para ejecutar medidas pertinentes para sa- tisfacer necesidades públicas; emitiendo actos administrativos co- mo certificación de hechos jurídicamente relevantes, como control preventivo o sucesivo en la actividad de los órganos estatales; co mo constitución, modificación y extinción de Derechos entre los - particulares por ejemplo, inscripciones en registros públicos de - propiedad, de estado civil, de comercio, etc.

Por tanto, no toda la función Administrativa es Ejecutiva, más bien, la ejecución tiene un alcance más restringido siendo una especie de la función administrativa.

Cabe señalar que la función administrativa también se presen ta dentro del órgano jurisdiccional y del legislativo. Por ejemplo con las relaciones de empleo público que se dan entre dichos órga- nos y su personal, o bien, en relación de la administración de los recursos materiales o humanos que le son asignados a dichos órga- nos legislativos o jurisdiccionales para el desempeño de sus fun- ciones.

1.4 El Régimen Jurídico de la Actividad Administrativa.- Según au- tores como Marienhoff, Diez, Bielsa, etc. existen distintos tipos de funciones administrativas como son: A) La función administrativa activa; B. Las de control para verificar la legalidad administrati-

va; C) La función consultiva que auxilia a la administración activa con dictámenes, informes u opiniones técnicas; D) La función administrativa jurisdiccional que resolverá controversias contencioso administrativas, etc.

De todas éstas funciones la principal es la función administrativa activa de la cual surge la mayoría de los actos administrativos, que precedidos de un procedimiento, también administrativo, pueden llegar a afectar la esfera jurídica de los administrados.

Es precisamente en Francia donde se presentan en siglos pasados excesos por parte de la administración pública, en perjuicio de la Sociedad, surgiendo el planteamiento de que era necesario ajustar a derecho la actuación de la función administrativa, con lo cual se comienza a gestar la idea del Estado de Derecho.

1.5 Noción y Concepto de Estado de Derecho.- Propio de regímenes constitucionales, nace el Estado de Derecho como reacción al absolutismo de gobiernos monárquicos, contra el despotismo de los príncipes y la arbitrariedad del Estado (10).

En adelante, los órganos del Estado realizarán funciones normadas por el derecho, limitadas por la ley y controladas entre sí por un sistema de legalidad y justicia, de modo que del reino de la arbitrariedad, de la concepción del poder, como mando estricto de la coacción, como poder sin base legal, de la autoridad como

(10) NAVA NEGRETE ALFONSO. Derecho Procesal Administrativo. Ed. Porrúa, S.A. México, 1959, p. 31.

fuerza omnímoda, el Estado evoluciona para entrar al imperio de la ley, a la plenitud del derecho, donde el poder es una creación jurídica, la coacción conducta normada y la autoridad poder jurídico (11).

En otras palabras, si bien, señalamos en los primeros incisos de éste capítulo que el poder político aparece como mantenedor del orden jurídico, imponiendo su fuerza ante la sociedad, y que ese poder se manifestará en tres funciones. A su vez, el concepto de Estado de Derecho implica que tales funciones de poder deberán quedar sujetas a las normas jurídicas emanadas, bien del constituyente, bien del legislador ordinario, o de ambos.

El Doctor Armienta Calderón (12), resume las ideas expresadas anteriormente, la señalar un concepto de Estado de Derecho, en los siguientes términos:

" El Estado, por impulso de legitimación, tiene que obedecer al derecho para a su vez imponer a los particulares la observancia normativa, monopolizando el uso de la coacción social, a efecto de desautorizar que las personas empleen la fuerza para sanjar sus diferencias".

En otras palabras el poder público en sus tres manifestaciones (Legislativa, Jurisdiccional y Administrativa) queda sometido

(11) Ibidem. p. 33.

(12) CFR ARMIENTA CALDERON GONZALO. La Justicia Administrativa - en Memorial del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Estado de México, Año I Número de julio-septiembre de 1988, Toluca, México. P. 40 y ss.

al Derecho para conformar lo que denominamos Estado de Derecho.

Cabe recordar que en el inciso 1.5 de éste capítulo se señala la existencia de un sólo poder estatal con tres funciones:

Legislativa, Judicial y Ejecutiva. Son precisamente éstas funciones las que quedan sometidas al derecho, de la manera que describiremos en seguida.

1.5.1 El Estado de Derecho en la Función Legislativa.- Tanto Nawiasky (13) como Kelsen (14), nos señalan la existencia de una norma jurídica fundamental que origina a todo el ordenamiento jurídico. Según estos autores, los integrantes de una comunidad deciden constituirse en Estado. Para ello designan un congreso constituyente. Este congreso constituyente se encargará de crear la Constitución en la que se establecerá la estructura del Estado y los derechos fundamentales de las personas que han decidido constituirse en Estado. Dentro de las estructuras estatales, se definirán los órganos encargados de desarrollar las funciones legislativas, judicial y ejecutiva. Estos órganos serán autoridades constituídas, mientras que los legisladores que crean el orden constitucional serán autoridades constituyentes. Es decir, que el poder constituyente será soberano mientras que las autoridades constituídas no lo serán, ya que estarán limitadas en sus funciones al determinarseles una cierta competencia, con lo que se limita su actuación por

(13) CFR NAWIASKY HANS. Teoría General del Derecho. Ed. Nacional México, 1982. p. 32

(14) CFR KELSEN HANS. Teoría General del Derecho y del Estado. Ed. UNAM. México, 1988. p. 47.

medio del derecho, ya que sólo podrán hacer lo que la ley les autoriza.

En éste orden de ideas, el poder legislativo, como órgano - constituido, estará limitado en su actuación por disposiciones - constitucionales que le delimitarán el marco de su actuación.

Lo anterior es, porque en el Estado de Derecho, la ley es razón y no voluntad. Su creador sigue la directriz trazada por la - norma jurídica que lo faculta y obliga; aquí lo jurídico antecede al hecho, prevalece el derecho al arbitrio y a los dictados de la conciencia del legislador en la producción legislativa (15).

Schmith (16) establece que por imperio de la ley ha de entenderse que:

- * El legislador mismo queda vinculado a su propia ley y que su facultad de legislar no es el medio para una dominación arbitraria*.

De acuerdo a lo ya señalado, se puede concluir que el Estado de Derecho, en la función que se comenta, es decir, la legislativa, se manifiesta por la presencia de un poder constituyente, que crea el orden jurídico, señalando su contenido en la Constitución estableciendo la forma en que se creará el derecho, ajustando también el procedimiento legislativo a normas jurídicas, y la presencia de

15) NAVA NEGRETE. Ibidem p. 34

16) SCHMITH CARL. Teoría de la Constitución. Ed. Nacional, México 1980 p. 162.

un poder constituido que recibe siempre su inspiración de ley que crea el poder constituyente. En el texto constitucional, se establecerán por tanto las normas procesales legislativas, es decir, aquellas que señalan el camino a la vía para producir las normas jurídicas; y normas de carácter sustantivo que determinarán la materia o competencia del cuerpo legislativo en sus funciones de creación del derecho.

1.5.2 El Estado de Derecho en la Función Judicial.- El Juez, al igual que el legislador, ha de ajustar su actividad a las disposiciones de normas de carácter sustantivo y adjetivo previamente establecidas.

Cabe destacar que el juzgador no únicamente debe ajustarse a las mencionadas disposiciones jurídicas de carácter sustantivo y adjetivo que regularán su actuación, sino que deberá contemplar una disposición, también emanada de poder constituyente, según la cual, la ley que aplique debe cumplir con el requisito esencial de la generalidad. Por ejemplo, en la Legislación Federal Mexicana el texto del artículo 13 Constitucional, claramente señala que:

"Nadie puede ser juzgado por leyes privativas, ni por tribunales especiales..."

Por otra parte, el arbitrio judicial también ha sido delimitado por el constituyente, de modo que la interpretación jurídica que realice en cada decisión que emita no sea producto de capricho, sino que sea el resultado de una facultad o autorización emanada -

de la propia ley. También, como ejemplo de lo señalado se puede -mencionar el texto del artículo 14 párrafo tercero y cuarto de la Constitución Federal, que contienen normas que regulan la forma en que ha de fundar sus decisiones el juez en los juicios del orden -criminal y del orden civil. Cabe destacar, que el constituyente no ha establecido lineamientos para el juez que ha de tramitar las -controversias en el orden administrativo. Es por ello que desde este momento proponemos la adición, por parte del Constituyente Permanente, del referido artículo 14 Constitucional, a fin de que los órganos jurisdiccionales administrativos, también reciban linea-mientos respecto de la forma en que dictarán sus fallos.

1.5.3 El Estado de Derecho en la Función Administrativa.- Ya se -mencionó, en los incisos anteriores, la preeminencia de la ley en -todas las manifestaciones del Estado desarrolladas a través de sus funciones legislativas y judiciales. Estos principios también se -hacen extensivos a la actividad administrativa. En efecto, el Estado de Derecho también se manifiesta en la normación jurídica de la administración, con especial énfasis en la producción de los actos administrativos, buscando con ello la no ingerencia de la administración en los derechos e intereses legítimos de los administrados, sino con arreglo al derecho; y en cuanto al control de la legalidad de los actos administrativos, con intervención de órganos jurisdiccionales. En éste orden de ideas el estado administrador no puede actuar ni ejercitar su actividad en forma de función administrativa activa, función administrativa de control, función ad-

ministrativa consultiva o función administrativa jurisdiccional, - en ejercicio de sus potestades administrativas, sino en los casos y bajo las condiciones determinadas por el Estado Legislador. Por ello, la actuación de la administración pública estará sujeta también a derecho.

1.6 Los Controles Jurídicos de la Función Administrativa en el Estado de Derecho.- En el Estado de Derecho no únicamente se espera que los órganos estatales encargados de realizar la actividad administrativa, ajusten a derecho su actuación, sino que, partiendo de una etapa inicial de desconfianza y posteriormente de un supuesto de probabilidad de que los órganos administrativos puedan colocar sus respectivos actos de autoridad fuera de los límites marcados - por la ley, se han ido estableciendo sistemas de control jurídico, de su actividad, entre los que sobresalen:

a) Los controles legislativos.- Este tipo de controles se denominan legislativos o parlamentarios, por ser los propios órganos legislativos o parlamentarios los encargados de llevar a cabo el control, aún cuando alguna parte de la doctrina les llama medios - de control de derecho constitucional, por estar contemplados en la norma suprema.

Según Merkl (17), son tres las variantes de tales controles legislativos como son: la interpelación, la resolución y la encuesta.

(17) MERKL ADOLFO. Teoría del Derecho Administrativo. Ed. Nacional, México 1980, p. 463.

1.- Mediante la interpelación, se establece un derecho que ejercen las Cámaras Legislativas, de acuerdo con su reglamento interior, para dirigir preguntas sobre asuntos administrativos al gobierno en general o a algún ministro, en lo particular. Este tipo de control es propio de regímenes parlamentarios, sin embargo, se encuentra previsto en forma incipiente en el Derecho Constitucional Mexicano, al señalarse en el artículo 93 de la Constitución Federal la posibilidad de que el Congreso o alguna de las Cámaras exija comparecencia de algún miembro de la administración pública, centralizada o paraestatal a fin de que rinda los informes necesarios cuando se discuta una ley o se estudie un negocio concerniente a sus respectivos ramos o actividades. Esta actividad radica en la conveniencia de hacer desfilar los hechos ocurridos dentro de la Administración, sometiénolos a la crítica de la Cámara respectiva o del Congreso mismo.

2.- El segundo control legislativo, lo es la resolución, que consiste en un derecho por el cual el Parlamento puede hacer una invitación al gobierno para que adopte una conducta determinada en materia administrativa. En el Derecho Constitucional Mexicano, este tipo de control no tiene existencia. Sin embargo, en regímenes parlamentarios, el desconocimiento de una resolución del Parlamento, puede dar lugar, incluso, al voto de desconfianza por parte del órgano legislativo, que obligue la dimisión del Gabinete Administrativo o de alguno de los Ministros que lo integran.

3.- El tercer control legislativo, según el autor en cita(18),

(18) Ibidem p 465.

consiste en el Derecho de encuesta del Parlamento, que permite a las Cámaras nombrar comisiones, en su seno, con objeto de investigar hechos ocurridos en el campo de la administración. En éste caso, si existe la obligación del órgano administrativo de rendir los informes que le son solicitados por alguna de dichas comisiones. Cabe señalar que éste tipo de control tampoco está contemplado en el Derecho Constitucional Mexicano.

b) Los controles judiciales.- El medio de control de legalidad de las decisiones administrativas con que cuenta el poder judicial, lo es el juicio de amparo, bien indirecto o bi-instancial - que debe ser promovido ante Juzgados de Distrito en Materia Administrativa, en los Circuitos Judiciales donde existe éste tipo órganos especializados, o simplemente ante Juzgados de Distrito que conocen de diversas materias, donde no existe la especialidad, que en caso de ser desfavorable a los intereses de las partes, puede dar lugar al recurso de revisión del que conocerán los Tribunales Colegiados de Circuito. Mediante éste tipo de control jurisdiccional, el poder judicial puede conocer directamente de un acto administrativo, ello siempre y cuando exista violación directa a alguna disposición constitucional o se presente un caso de excepción al principio de definitividad, que no obligue al particular a agotar previamente un recurso administrativo o el Contencioso Administrativo. En caso contrario, las vías para el administrado será el agotamiento sucesivo de las instancias propias de la justicia administrativa, como son el citado recurso administrativo, el contencioso administrativo y finalmente el juicio de amparo, si bien di-

directo, promovido ante Tribunales Colegiados de Circuito, en contra de la setencia del órgano contencioso administrativo desfavorable al particular. También, en casos de excepción procede el amparo administrativo.

c) El control jurídico de la actividad administrativa por medio de la protección jurídica del administrado.-La protección jurídica del administrado implica una secuela de defensas oponi---bles por el administrado, a la actuación de las autoridades u órganos administrativos. Dicha secuela comienza con un recurso administrativo que se tramita en sede administrativa ante la propia autoridad responsable o su superior jerárquico; continúa con el contencioso administrativo que se desarrolla en sede judicial, ante órganos jurisdiccionales dentro del poder ejecutivo o judicial; y finaliza con el amparo directo o indirecto, ésto también en sede judicial, pues serán Tribunales Federales enclavados en el Poder Judicial Federal los encargados de resolverlo. Cabe destacar que cada una de las defensas que integran la tutela jurídica del administrado serán objeto de estudio detallado en el siguiente capítulo.

CAPITULO SEGUNDO

"LA PROTECCION JURIDICA DEL ADMINISTRADO EN EL ESTADO DE DERECHO"

En el capítulo precedente se partió de la idea del Estado de Derecho, en el que los órganos estatales que realizan las tres funciones Legislativa, Judicial y Ejecutiva, deben realizar esas actividades ajustándose a la ley y controlándose entre sí por un sistema de legalidad y justicia. Al respecto, se indicó que la actividad administrativa se encuentra sujeta por controles jurídicos como son:

a) El Control Jurídico de la Administración Pública realizado por el Poder Judicial Federal.- Este control desarrolla el Poder Judicial sobre la Administración Pública a través del juicio de amparo; el cual haremos mención en el capítulo cuarto de éste - trabajo remitiendo al lector a su consulta.

b) Los Controles Legislativos sobre la Administración Pública.- Que son de tres tipos a saber: La Interpelación; La Resolución; y El Derecho de Encuesta.

2.1 La Situación Jurídica del Administrado.- Una vez que han sido mencionados y descritos los controles judicial y legislativo sobre la actividad administrativa es indispensable, antes de describir en detalle los controles de orden administrativo, hacer mención a la situación jurídica y la protección jurídica de; administrado.

En efecto uno de los principales rectores de la actividad ad

Administrativa resultante de las relaciones jurídicas entre Administración Pública y administrados lo es "La Protección" que el ordenamiento jurídico depara a los administrados. En efecto, como presupuesto para explicar la protección jurídica (administrativa y judicial), del administrado se deben describir las relaciones jurídicas que guardan entre sí la administración y los administrados.

2.1.1 Relación y Situación Jurídica.- La actividad administrativa se exterioriza por distintas formas jurídicas, como son los actos, los hechos y los contratos administrativos, es decir, que la voluntad administrativa se puede expresar unilateral o bilateralmente - (19), pero en todos los casos se genera una relación jurídica, es tablecida con motivo del acuerdo de voluntades, actos o hechos administrativos que tutelan y garantizan derechos y deberes de la Administración y los administrados recíprocamente, de modo que el deber de uno implica el derecho de otro y a la inversa. La correspondencia que se da entre las dos situaciones es una relación jurídica que se puede definir como (20):

" Aquella que se da entre dos sujetos de derecho cuando la situación de poder en que se encuentra uno de ellos se corresponden necesariamente con una situación de deber de otro".

Por el contrario, mientras que en las relaciones jurídicas - se habla de derechos y obligaciones de la Administración Pública y

(19) CPR DROMI ROBERTO. Op. cit. P. 493.

(20) Ibidem. p. 494.

los administrados, la situación jurídica es la ubicación y disposición jurídica en beneficio de un sujeto, es decir, se trata de la protección establecida en favor de los administrados en base de sus derechos subjetivos.

Las relaciones jurídicas subjetivas y el derecho subjetivo.- Se caracteriza por la reunión de dos elementos:

a) Una norma jurídica que determina cual debe ser la conducta administrativa (conducta reglada); y

b) El hecho de que la conducta de la Administración sea debida a un administrado en situación de exclusividad. Por ello, hablar de derechos subjetivos implica hacer mención a los intereses de todos los administrados, que de manera general se encuentran protegidos por las leyes administrativas, si bien, en el caso de un derecho subjetivo, el interés se encuentra más intensamente protegido, es decir, que se trata de un interés particularizado o exclusivo, por oposición a los intereses de la colectividad concurrente o compartidos por ello Gordillo (21) define al derecho subjetivo como:

" La exigibilidad exclusiva de que la administración no exceda sus facultades regladas cuya violación - hace aplicable una sanción a ésta".

Diez (22) por su parte lo define como:

(21) GORDILLO AGUSTIN A. Los Recursos Administrativos. Ed. Jus.- La Plata, 1965. p. 9 y ss.

(22) DIEZ MANUEL M. Derecho Administrativo. F. De Palma, Buenos Aires, 1968. Tomo V.p. 121.

" Facultad exclusiva de un particular para exigir de la administración una acción en omisión concreta protegida directamente por recursos administrativos o acción judicial en caso de incumplimiento".

Interés Legítimo.- Del derecho subjetivo surge un interés legítimo de quien el orden jurídico otorga una protección especial - por tener un interés personal y directo en la impugnación del acto administrativo ilegal.

Los Medios de Protección Administrativa.- La protección de las situaciones jurídicas subjetivas que se desarrollan en el ámbito de las relaciones entre Administración y Administrados, se controla la legitimidad u oportunidad de los actos que la Administración dicte o ejecute. Esta actividad de protección administrativa se desarrolla de oficio o a instancia de parte.

a) El control administrativo de oficio o autotutela de la Administración Pública.- Dromi (23) denomina a éste control administrativo. "control de oficio", y los define como:

" Fiscalización realizada por la misma administración, en ejercicio de una auténtica función de auto control, por la que puede extinguir o modificar actos vinculados que no lesionen la estabilidad de las relaciones y situaciones jurídicas particulares".

Nava Negrete (24) por su parte la denomina autotutela de la administración, y la describe como:

(23) DROMI. Op. cit. p. 514.

(24) NAVA NEGRETE ALFONSO. Derecho Procesal Administrativo. Ed.- Porrúa, S.A. México 1959. p. 53

" Aquella que se desarrolla en su propio seno y significa la garantía de un buen régimen de - Organización Administrativa".

Según el propio autor, tal garantía en realidad lo es para la eficacia de la administración y sólo por mero reflejo se beneficia al administrado.

En éste proceso de Autotutela, el particular no puede exigir nada a la administración, ni ésta se ve obligada a cumplir con alguna petición del administrado. La prontitud en el despacho de los asuntos, la oportunidad de resolverlos, los negocios, la simplificación del trámite, la exactitud y la eficiencia del servidor público en el desempeño de sus labores, son conductos que miran a - una buena administración y que sólo, indirectamente, favorecen al particular.

De ésta forma, en la Autotutela existe la posibilidad de que sea la propia Administración Pública quien haga un exámen de sus - actos para dejarlos sin efectos si no son legales u oportunos. En efecto, puede suceder que la administración, por error, por falta - de datos o datos inciertos, realice actos que contravengan las disposiciones legales y que en vía de autotutela los advierta o reconozca a fin de llevar a cabo la revocación, reforma o anulación de éstos o la suspensión de sus efectos. Aquí surge el problema consistente en que los actos administrativos viciados crean derechos o situaciones favorables al particular, pues la administración tendrá que decidir si pueden revocar por sí o ante sí, en ejercicio - de la autotutela, tales actos viciados.

Al respecto, las leyes administrativas mexicanas han recogido el principio de que para anular éstos actos la administración debe acudir ante un Tribunal Contencioso Administrativo a reclamar y declarar su nulidad.

2.2 Otros Medios de Protección Jurídica.- El propio Dromi (25) hace mención a medios de protección jurídica, diversos al control administrativo de oficio o autotutela de la Administración Pública - como pueden ser los recursos administrativos, las reclamaciones y las denuncias.

En éste orden de ideas, mientras que la reclamación, según el citado autor, es un reclamo administrativo de previo agotamiento, que debe de hacer el administrado antes de deducir acciones civiles en contra de la Nación; la denuncia es la simple presentación de un sujeto de derecho llamando la atención de la actividad administrativa a cerca de un acto o hecho administrativo irregular, cabe señalar que en éste caso el denunciante no actúa en base de un derecho subjetivo o interés legítimo, pues sólo tiene el interés simple, como cualquier habitante del país, de que la administración ajuste a derecho su actuación. Más aún, el denunciante no ha sido alcanzado por el derecho o acto administrativo. Cabe señalar que éstas dos figuras no están contempladas en el Derecho Administrativo Federal Mexicano pero sí lo está el recurso administrativo del cual nos ocuparemos en seguida.

(25) DROMI JOSE ROBERTO. Ibidem. p. 532 y 536.

2.3 El Recurso Administrativo. Concepto. Según Fraga (26) el Recurso Administrativo:

" Constituye un medio legal de que dispone el particular, afectado en sus derechos o intereses por un acto administrativo determinado, para obtener, en los términos legales de la Autoridad Administrativa determinada, una revisión de su propio acto, a fin de que dicha autoridad, lo revoque, lo anule o lo reforme en caso de encontrar comprobada la ilegalidad o la inoportunidad del mismo".

Gazcón y Marín (27), señalan que se trata de:

" Un medio de impugnar la decisión de una autoridad administrativa, con el objeto de obtener, de la administración, su reforma o extinción".

Por su parte, Dromi (28), da dos definiciones de Recurso Administrativo como son:

En sentido amplio, lo entiende como "Recurso Administrativo o medio de protección jurídica al alcance del administrado para impugnar actos y hechos administrativos que lo afectan; para la defensa de sus derechos respecto de la Administración Pública".

En sentido restringido, el citado autor señala que:

" El Recurso Administrativo es un remedio administrativo específico, que versa de la reclamación y la denuncia, por el que se atacan solamente - Actos Administrativos, y se defienden derechos subjetivos o intereses legítimos".

-
- (26) FRAGA GABINO. Derecho Administrativo. Editorial Porrúa, S.A. XXVIII, Edición México. 1984. p. 58
- (27) GAZCON Y MARIN. Tratado Elemental de Derecho Administrativo. Madrid. Tomo I. 1941. pp. 481.
- (28) DROMI JOSE ROBERTO. Op. Cit. pp. 515

En síntesis, en nuestra opinión, un Recurso Administrativo se trata de "una pretensión deducida ante un Organismo Administrativo por quien está legitimado para ello, con el fin de obtener la revocación, sustitución o modificación de un acto administrativo, dictado por ese mismo órgano o por el inferior jerárquico. En él, el administrado, por razones de legitimidad o de oportunidad conduce la defensa de su derecho subjetivo o de un interés legítimo lesionado por el acto, esencialmente cuando los elementos subjetivos, objetivos o formales de éste no esten ajustados a derecho.

2.4 Clasificación de los Recursos Administrativos.- Dromi (29), citando a Marín y a Gordillo, clasifica a los Recursos Administrativos en reglados o no reglados. De acuerdo a ésta clasificación, - los primeros (reglados), tienen su fuente en la ley formal o reglamento. Los no reglados, son aquellos cuya existencia es implícita y resultan de origen analógico o interpretativo. Cabe señalar que en la legislación mexicana, la autoridad administrativa sólo tiene la obligación de resolver los recursos previstos en ley.

En México, Nava Negrete (30) clasifica a los Recursos en dos grandes grupos o tipos:

" Los que conocen y resuelven la autoridad autora de los actos impugnados y los que conoce y resuelve una autoridad diversa que puede ser la jerárquicamente superior a la que dictó el acto reclamado o un Organismo Administrativo Especial".

(29) DROMI JOSE ROBERTO. Ibidem. pp. 518.

(30) NAVA NEGRETE ALFONSO. Op. Cit. pp. 103

De acuerdo a la clasificación del autor en cita, los primeros se denominarán Recursos de Reconsideración, al ser la autoridad responsable la que considere sus actos o procedimientos, mientras que los segundos se denominarán Recursos de Revisión, es decir, que el superior jerárquico u otra autoridad diversa a la responsable sean las que revisen los actos o procedimientos impugnados. Considerando ésta clasificación muy completa y por ello la hacemos nuestra, para los efectos de ésta investigación.

2.5 Elementos del Recurso Administrativo.- Fraga (31) clasifica a los elementos de los Recursos Administrativos en esenciales y de su naturaleza.

1.- Los Elementos Esenciales son:

a) Una ley que establezca el recurso. Se ha señalado anteriormente, que en México, sólo son admisibles los recursos reglados, es decir, que aquellos que están establecidos en ley, pues en caso contrario, la autoridad no tienen ninguna obligación de resolver la instancia del particular no prevista en la ley y puede por ello, optativamente, desechar tal instancia, o bien, resolverla y con ello dará lugar a nuevos plazos en los que se podrán interponer diversas defensas legales. La Tesis de Jurisprudencia establecida por la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación se refiere al principio de definitividad al establecer:

(31) FRAGA GABINO. Op. Cit. pp. 353.

con tres elementos esenciales como son:

1).- Los elementos subjetivos, que atienden al sujeto activo que dicta el acto de autoridad que debe ser autoridad competente - con investidura legal; y el sujeto pasivo que debe ser un administrado contemplado en el presupuesto de hecho de la ley;

2).- Los elementos objetivos del Acto Administrado. Son el presupuesto de hecho o hipótesis que contempla el Legislador en ley para que una vez que coincida con hechos que se dan en la realidad - del acto de aplicación de la ley emitiéndose el acto administrativo; la motivación o razones por las que se dicta el acto; y el fin que debe de ser siempre obtener el bienestar general a través de su emisión; y

3).- Los elementos formales que serán el procedimiento de formación del acto así como el diverso procedimiento de su notificación.

De acuerdo a los elementos del acto administrativo impugnado - en cualquiera de sus tres elementos o en todos y cada uno de ellos, debiendo agregarse, en nuestra opinión, que no solamente se puede impugnar, mediante el Recurso Administrativo, sino también se puede impugnar el procedimiento que lo procedió. Ello está contemplado - tanto en la Legislación Federal como en la Estatal.

c) El tercer elemento esencial del Recurso Administrativo es -

presupuesto de hecho o hipótesis que contempla el Legislador en ley para que una vez que coincida con hechos que se dan en la realidad del acto de aplicación de la ley emitiéndose el acto administrativo; la motivación o razones por las que se dicta el acto; y - el fin que debe de ser siempre obtener el bienestar general a través de su emisión; y

3).- Los elementos formales que serán el procedimiento de -- formación del acto así como el diverso procedimiento de su notificación.

De acuerdo a los elementos del acto administrativo impugnado en cualquiera de sus tres elementos o en todos y cada uno de ellos, debiendo agregarse, en nuestra opinión, que no solamente se puede impugnar el procedimiento que lo procedió. Ello está contemplado tanto en la Legislación Federal como en la Estatal.

c) El tercer elemento esencial del Recurso Administrativo es la Autoridad Administrativa que debe tramitarlo y resolverlo. Bien que se trate de un recurso de reconsideración o de uno de revisión en la ley que ésta establezca la defensa legal, se señalará la Autoridad Administrativa que tendrá competencia para tramitarlo y resolverlo.

d) El cuarto elemento esencial del Recurso Administrativo - consistirá en la afectación de un derecho subjetivo y con ello de un interés jurídico del recurrente.

Al respecto, debe considerarse, siguiendo las ideas de Dromi

(35) que una de las características del acto administrativo consiste en que éste es impugnabile. La impugnabilidad se puede dar en sede administrativa ante la propia administración vía Recurso Administrativo, ó en sede judicial, en la fase Contenciosa Administrativa, bien en el ámbito administrativo, bien en el judicial.

Por tanto, la pretensión del administrado en sede administrativa se denomina Recurso Administrativo, en tanto que la que se tramita en sede judicial se denomina Contencioso Administrativo.

El recurso girará sobre situaciones jurídicas subjetivas. El Derecho Subjetivo según Gordillo(36) se caracteriza en esencia por la reunión de dos elementos:

- 1.- Una norma jurídica que predetermina concretamente cual es la conducta administrativa debida (conducta reglada); y
- 2.- Que esa conducta sea debida a un individuo determinado en situación de exclusividad.

En otras palabras, se trata de una actividad humana imperativamente protegida, que genera un interés propio del portador del derecho individual a él, es decir, excluyendo de otros intereses.

El derecho subjetivo implica un interés más intensamente protegido, un interés particularizado exclusivo, por oposición a con-

(35) DROMI JOSE ROBERTO. Op. cit. pp. 494

(36) GORDILLO AGUSTIN A. Op. Cit. pp. 110

currente o compartido. La actividad humana se haya protegida mediante la posibilidad de invocar una consecuencia jurídica determinada como sanción que proteja contra la violación de aquello que tiene por contenido.

El Derecho Subjetivo Fiscal puede asumir forma positiva, -- cuando constituye la existencia de una conducta positiva de otro sujeto de Derecho (Administración Pública; o negativa); en éste segundo supuesto, el Derecho Subjetivo constituye un límite negativo a la conducta de terceros, una valla que se pone a la actividad de los demás; se protege una conducta propia mediante una limitación impuesta a la conducta de terceros.

En resumen, el Derecho Subjetivo es la exigibilidad exclusiva de que la administración no exceda sus facultades regladas (en forma directa, indirecta o residual por la ley), cuya violación - hace aplicable una sanción a ésta, consistente en la anulación del acto o procedimiento administrativo.

Por tanto, la aceptación del Derecho Subjetivo del particular, implicará que una norma jurídica predetermine concretamente - cual es la conducta que la administración debe seguir; y que esa - conducta sea debida a un administrado determinado, en situación de exclusividad. Si la administración no sigue la conducta administrativa debida, porque su Acto o Procedimiento no reuna los elementos subjetivos, objetivos y formales ya mencionados, por lo mismo, se afectará el derecho y se presentará el interés jurídico del recurrente para interponer la defensa legal.

c) El quinto elemento esencial del Recurso Administrativo es la obligación de la autoridad de dictar una nueva resolución en cuanto al fondo. Se trata de una situación reglada de la actividad administrativa que no puede decidirse por sí y ante sí, si resolverá o no la defensa legal, pues tiene la obligación de hacerlo de conformidad a la norma que prevee el recurso y a la norma de nivel jerárquico superior, es decir, de nivel constitucional, que establece las garantías de petición y de audiencia. El propio Legislador ha creado mecanismos para evitar que la administración omita resolver el fondo del asunto que se le plantea, esto es, desde 1936, en que se estableció la Ley de Justicia Fiscal se creó la figura de la negativa ficta. Para entonces, ya la Suprema Corte de Justicia de la Nación ya había establecido su jurisprudencia, en el sentido de que las autoridades estaban obligadas a resolver las consultas o defensas legales que interpusieran los particulares de manera respetuosa y por escrito, en un plazo razonablemente breve.

El plazo razonablemente breve se fijó en cuatro meses. Cabe indicar que en la Ley de Justicia Fiscal de 1936, originalmente se señaló un plazo de noventa días hábiles para las Autoridades Administrativas, dictaran y se notificaran las resoluciones expresas; o bien para que se configurara la negativa ficta, que implicaba la confirmación ficta del acto que se impugnara por la negativa al derecho subjetivo invocado por el particular.

Por reforma al Código Fiscal de la Federación, en el artículo 37 del Código Tributario Federal vigente, se ha establecido un

plazo de cuatro meses para resolver la consulta o la defensa legal interpuesta, es decir, se ha seguido al pie de la letra la tésis de la Suprema Corte de Justicia de la Nación. En caso de que no sea resuelta en el plazo razonablemente breve la petición del recurso del particular, al configurarse la negativa ficta, y demandarse su nulidad ante el Organó Contencioso Administrativo, la autoridad tiene al producir su contestación inicial, la obligación de señalar motivos y fundamentos de la negativa ficta y una vez que son éstos notificados al particular, éste puede válidamente impugnarla mediante una ampliación de demanda. Es decir, que de esta forma se arranca del conocimiento de la autoridad la instancia y el Organó Contencioso Administrativo es el que, resuelve sí la confirmación ficta del acto o procedimiento impugnados se ajustó o no a derecho.

Los elementos de la naturaleza del Recurso Administrativo. - Según Fraga (37), los elementos de éste tipo son:

a).- El plazo de interposición del Recurso; la interposición de la defensa legal no puede quedar sujeta a la inactividad de el administrado. Ello es porque de ésta manera no se surtiría el principio de seguridad jurídica, pues éste en cualquier momento podría interponer la defensa legal retrazando con ello la adecuada marcha de la administración. Por ello, el Legislador ha señalado, dentro del texto legal que establece el Recurso Administrativo, un plazo

(37) FRAGA GABINO. Ibidem. pp. 353.

para que se interponga esa defensa. En tal plazo se considera la posibilidad de que el administrado pueda conjuntar los elementos de su defensa, tanto relativos a los agravios, o hechos del recurso, como en cuanto a los elementos probatorios. La consecuencia de que no se interponga dentro del plazo de ley la defensa legal es que se deseche el recurso por extemporáneo, o sí se le admitió, -- por error posteriormente sea sobreesido.

b) El segundo elemento de la naturaleza del recurso son las formalidades que deben aparecer en el escrito de interposición del recurso. Tales formalidades son propias del Derecho Procesal y se refieren al señalamiento de la persona que interpone el recurso, - el domicilio que señala para oír y recibir notificaciones, a efecto de que la relación procesal se de sin mayor complicación.

El acreditamiento de la representación, cuando se promueva - en nombre de un tercero, persona física o moral; el señalamiento - de los hechos y agravios que se hagan vales en contra del Acto Administrativo; el señalamiento de las pruebas que se exhiben u ofrecen, etc.

c) Otro elemento de la naturaleza del Recurso Administrativo lo viene a ser la fijación del procedimiento para la tramitación - del recurso. En efecto, en la ley se debe establecer, en primer lugar, la autoridad que será competente para resolver el recurso. El plazo para interponer la defensa legal; el procedimiento para el desahogo de pruebas. Las formalidades a que se debe sujetar el estudio de los agravios y el procedimiento para la valoración y de-

sahogo de pruebas, etc.

2.6 La Resolución que resuelve el Recurso Administrativo.- La doctrina y la legislación administrativa conciden en que son tres los efectos en que se puede resolver un recurso administrativo, son:

1.- El acto administrativo se puede confirmar.- En éste caso, se ha partido de la idea que el acto administrativo goza de la presunción de legalidad. Al respecto Dromi (38), señala, siguiendo a Marienhoff y a Diez, que el acto administrativo es legal cuando -- reúne los requisitos de legalidad y mérito. El propio autor continúa afirmando que el requisito de ilegalidad comprende la competencia, el objeto, la voluntad y la forma. En México autores como los Doctores Serra Rojas (39) y Delgadillo Gutiérrez (40) al Hacer mención a los elementos del acto administrativo como son los subjetivos, los objetivos y los formales, también nos permite llegar a la conclusión de que un acto administrativo será legítimo cuando dichos elementos estén ajustados a derecho. Por ejemplo, si los elementos subjetivos del acto, es decir, los relativos a la competencia del órgano que los dicta atienden a lo ordenado en la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, a los reglamentos interiores de la dependencia y a los acuerdos delegatorios de facultades, el acto habrá sido dictado por autoridad competente.

(38) DROMI JOSE ROBERTO. Op. Cit. pp. 478

(39) SERRA ROJAS ANDRES. Op. Cit. pp. 283.

(40) DELGADILLO GUTIERREZ LUIS HUMBERTO. Op. Cit. pp. 76.

En cuanto a los elementos objetivos referentes al presupuesto de hecho, al motivo o al fin del acto, si se han ajustado éstos a la ley subjetiva que lo motiva, en tal caso el acto también será legítimo y deberá confirmarse su validez al resolver el recurso.

En cuanto a los elementos formales si el procedimiento de -- formación del acto se ajusta a la ley adjetiva o sustantiva llenando las formalidades necesarias, en tal caso deberá confirmarse también la validez del acto impugnado al resolverse el recurso administrativo.

2.- La modificación del acto administrativo.- Puede suceder también que al resolverse el recurso administrativo, la autoridad competente para conocer de él decida modificar el acto administrativo, en función de que los mencionados elementos sustantivos, objetivos y formales que lo integran se encuentran parcialmente ajustados a derecho. Por ello, parte del acto administrativo quedará sin efecto y parte del mismo será confirmado. Esta parte confirmada es la que seguirá afectando al particular y puede dar lugar a - que se interponga en su contra el Contencioso Administrativo.

3.- La revocación y la nulidad de los actos administrativos.
Dromi (41) distingue entre éstos dos conceptos y señala que:

" Revocación es la extinción del acto administrativo realizada por la misma administración y puede ser por razones de legitimidad u oportunidad, si bien en sede administrativa".

(41) DROMI JOSE ROBERTO. Op. Cit. pp. 181.

" Anulación es la extinción del acto realizado por el órgano judicial en casos de ilegitimidad".

En nuestra opinión, ésta distinción de conceptos es útil para los efectos de ésta investigación y por ello, consideraremos que cuando al resolverse un recurso administrativo extinga el acto impugnado por razones de legitimidad se estará hablando de una revocación. En éste caso, la autoridad administrativa al analizar los conceptos de anulación esgrimidos por el administrado y al valorar las pruebas aportadas oportunamente considerando que los elementos objetivos, subjetivos o formales de éste no se ajustaron a derecho revocará al acto impugnado, suprimiendo sus efectos jurídicos. Al respecto, no puede perderse de vista que al encontrarse violaciones relativas a los elementos formales del acto será dejado sin efecto para el efecto de que se reponga el procedimiento administrativo.

4.- Consideramos indispensable destacar otra forma en que se puede dictar la resolución que resuelva el recurso. Esta se dará cuando la autoridad que se encargue de resolverlo no toque el fondo del asunto, pero sí dé por concluido el procedimiento. Este supuesto se da cuando se desecha, por improcedente, la instancia o bien se sobreesce el asunto por existir una causa que impida una resolución que resuelva el fondo. Únicamente restaría señalar que el término "anulación se empleara para definir la extinción del acto realizado por órganos jurisdiccionales, si bien, ésto será objeto de estudio en el siguiente capítulo. En resumen, debe hablarse de -

revocación del acto administrativo en la fase administrativa del recurso y de nulidad en la fase judicial contenciosa administrativa.

Asimismo, debe considerarse que cuando el recurso administrativo se resuelva en el sentido de confirmar o modificar el acto administrativo se estará terminado la controversia de manera normal al resolverse el fondo del asunto.

Por otra parte, el recurso se resolverá de una manera anormal (ésto es en las palabras de González Pérez (42), cuando no se resuelva el fondo del asunto pero si se dé por terminado el recurso administrativo por su desechamiento o sobreesimiento, en tal caso, el particular seguirá viéndose afectado por el acto administrativo y ello dará lugar a que tenga que agotar una segunda fase de las defensas con que cuenta, denominada contencioso administrativo. Este será precisamente el tema a desarrollar en el siguiente capítulo, si bien, cabe señalar que en el caso que se revoque el acto administrativo ya no habrá lugar a la interposición de tal defensa, pues el acto habrá dejado de tener existencia en el ámbito jurídico y por ello el administrado carecerá de interés jurídico para promoverla.

También es de señalar que un supuesto en el que sería también procedente el Contencioso Administrativo es cuando la confirmación del acto administrativo se realiza de manera ficta. En efecto, el artículo 8 Constitucional señala la obligación de las auto-

(42) GONZALEZ PEREZ JESUS. Derecho Contencioso Administrativo. - Ed. Porrúa, S.A. México, 1988. pp. 280

ridades de resolver, en forma expresa, las peticiones o defensas que interpongan los particulares cuando éstos insten de manera respetuosa y por escrito. Al respecto, la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha interpretado dicho artículo Constitucional señalando que la obligación de la autoridad de resolver tales instancias, implica un plazo razonablemente breve y éste es de cuatro meses. - Por ello si en ese plazo no se resuelve y notifica la resolución que de fin al recurso o que recaíga a la consulta o al recurso, debe interpretarse como la autoridad fictamente ha confirmado al acto administrativo. Por ello, es a partir del transcurso de los cuatro meses que puede el particular a través del juicio Contencioso Administrativo impugnar la negativa ficta, si bien, también los - detalles de la impugnación serán detalle del siguiente capítulo.

CAPITULO TERCERO

"LA PROTECCION JUDICIAL DEL ADMINISTRADO"

3.1 Antecedentes.- En el capítulo precedente se analizó, dentro de la idea del Estado de Derecho, la primera defensa oponible por el particular a los actos de la administración pública, como lo es: el recurso administrativo. Recuérdese que ha éste tipo de defensa pueden recaer tres tipos de resoluciones a saber:

- a) La resolución modificatoria;
- b) La resolución confirmatoria; y
- c) La resolución revocatoria.

En el caso de una resolución modificatoria o confirmatoria - del acto administrativo impugnado originalmente, se estará ante un acto de autoridad que sigue afectando la esfera jurídica del administrado, el cual será impugnabile en la vía jurisdiccional denominada "Contencioso Administrativo". En efecto, según Dromi (43), esta defensa tiene lugar, en vía judicial, a través del control judicial de la administración que configura el denominado Contencioso Administrativo.

Según el citado autor, este control judicial se realiza respecto de actos y hechos administrativos, reglamentos y contratos - de la administración; en suma, de la actividad de los Organos Estatales que en ejercicio de la Función Administrativa hayan afectado los derechos subjetivos o los intereses legítimos de los particula

(43) DROMI JOSE ROBERTO. Op. Cit. P. 538.

res.

3.2 El conflicto terminológico del Contencioso Administrativo.- La doctrina no coincide en la aceptación general del término Contencioso Administrativo. En efecto esto es debido a que el control jurisdiccional de la administración es denominado por algunos autores como María Díez, Gordillo, González Pérez y otros, como Proceso Administrativo.

Por otra parte, autores como Nava Negrete, Fiorini y otros, le denominan Contencioso Administrativo.

El problema relativo a la determinación del vocablo Contencioso Administrativo surge por dos razones:

a) Contencioso deriva de contendere e implica litigio, conflicto de intereses en el que dos partes acuden a un tercero imparcial para que solucione el problema, por ello, en materia de control jurisdiccional de la Administración, siempre existirá un conflicto de intereses y serán dos partes: Por un lado, la administración pública, que habrá dictado un acto administrativo o que desarrollará un procedimiento de la misma naturaleza, que es impugnado por su contraparte que viene a ser el administrado que es afectado en su esfera jurídica con la acción del órgano administrativo. En frente de ellos, se encontrará un tercero imparcial que es un órgano jurisdiccional que resolverá el problema. Este órgano es denominado Tribunal Contencioso Administrativo.

b) El vocablo contencioso tuvo su origen en los Tribunales

Administrativos Franceses (Consejo de Estado) que se caracterizaban por ser órganos de la propia administración los que resolvían los litigios entre ella y los administrados, sin revisión judicial posterior. Cabe destacar que en el concepto francés de la división de poderes, el Poder Judicial no debe inmiscuirse para nada en los asuntos relativos a la administración pública que los decide en última instancia y por sí sola a través del Consejo de Estado. (44)

En cambio, en los sistemas judicialistas, como son por ejemplo los derivados del Common Law no puede negarse a los administrados el acceso a una instancia judicial, oponible a los actos o procedimientos de la administración pública, caso en el cual es inconstitucional toda pretensión de la administración de ejercer funciones propias de los jueces (45).

En México, siguiendo el sistema judicialista propio del Common Law, si bien se permite la existencia de Tribunales Contenciosos Administrativos tanto a nivel Federal como Estatal, su actuación queda supeditada, en última instancia, a la revisión de los Tribunales Judiciales Federales.

3.3 Naturaleza jurídica del Contencioso Administrativo.- Nava Negrete destaca la existencia de dos grandes directrices doctrinales que pretenden explicar la naturaleza jurídica del Contencioso Administrativo como son:

(44) DRUMI JOSE ROBERTO. Op. Cit. pp. 539

(45) Ibidem.

1.- La Doctrina Sustantiva. De acuerdo a la cual, se contempla a esta Institución como un conflicto o una controversia suscitada entre los particulares y la administración pública con motivo de actos o de esta última que lesionan los derechos aquellos (46). Desde este punto de vista administrativa, se contempla al Contencioso Administrativo como una Institución propia del Derecho Administrativo.

2.- El otro punto de vista es el procesalista. Según éste criterio, se busca explicar la naturaleza jurídica procesal del Contencioso Administrativo con varios criterios como son:

a) El que contempla al Contencioso Administrativo como una acción o pretensión procesal. Desde este punto de vista, el particular que impugna en la vía jurisdiccional un Acto Administrativo estará ejerciendo un derecho de acción. En nuestra opinión, ésta tesis se encuentra limitada ya que el Contencioso Administrativo es algo más que una acción procesal ya que su ser no se agota, ni se contiene, en el derecho de acción pues se trata de todo un proceso, un juicio canalizador de una contienda administrativa.

b) También se contempla al Contencioso Administrativo con un criterio procesal, como recurso procesal. Esta concepción predominó en la Doctrina Francesa del Ministro Juez propia del siglo pasado. En ella, la decisión de un Ministro(Autoridad Administrativa), era susceptible de un Recurso Contencioso ante el Consejo de

(46) NAVA NEGRETE ALPONSO. Op. Cit. pp.112

Estado. Se afirmaba, por tanto que la primera decisión era en sí - un primer juicio; y que el recurso ante el Consejo de Estado no - era más que un recurso de apelación. Considerando absolutamente su perada esta teoría actualmente.

c) Un tercer criterio procesal que pretende explicar la naturaleza jurídica del contencioso administrativo es aquella que pretende definir como litigio o contienda administrativa y con ello - surge la interrogante de cual será el Tribunal u Organo jurisdiccional encargado de conocer y resolverlo. Al respecto, Dromi señala que la pretensión que deduce jurídicamente el administrado descontento, implica la intervención de un órgano jurisdiccional, tercero, imparcial e independiente en la contienda, que puede estar - incluido dentro de las estructuras del Poder Ejecutivo o del Judicial, el cual puede desestimar la pretensión, declarar la nulidad del acto cuya legitimidad se contravierte, o bien, acordar una indemnización reparatoria de los daños y perjuicios.

En nuestra opinión, el contencioso administrativo, tiene una naturaleza jurídica eminentemente administrativa, ya que mediante él se decidirá en una contienda jurisdiccional, si un Acto Administrativo reúne o no los requisitos sustantivos, objetivos y formales de que debe estar revestido para ser eficaz y válido. Y si a lo anterior se agrega que los efectos de la decisión del Contencioso Administrativo siempre afectarán las relaciones de supra a subordinación que se dan entre la administración pública y el administrado, por ello coincidimos con la Doctrina que le reconoce naturaleza administrativa al Contencioso, sin dejar de reconocer que

está constituido por figuras jurídicas procesales.

3.4 Concepto del Contencioso Administrativo.- En nuestra opinión, y siguiendo una postura ecléctica, concidimos con Nava Negrete en el sentido de que el Contencioso Administrativo aparece como:

"Un proceso administrativo promovido por los administrados o la Administración Pública - contra actos de esta última o contra resoluciones favorables a un administrado ante órganos jurisdiccionales*.

Como ya se indicó anteriormente, su naturaleza es administrativa, ya que se trata de una contienda administrativa que versará sobre la validez o nulidad de un acto emanado de los Organos de la Administración Pública, pero no puede negarse la presencia de un juicio, es decir, en el caso se esta ante un proceso seguido ante Tribunales Administrativos o del Poder Judicial con la misión suprema de mantener ajustado a derecho la actividad de la Administración Pública.

Por ello, es que aún cuando sostengamos la naturaleza administrativa del Contencioso Administrativo, no por ello dejamos de reconocer que está integrado por figuras del Derecho Procesal.

Refuerza el anterior razonamiento el concepto de Contencioso Administrativo aportado por el Magistrado Ruiz Pérez (47), quien sostiene:

(47) RUIZ PEREZ TOMAS. Presidente del Tribunal Contencioso Administrativo, en Memorial del Tribunal Contencioso Administrativo. Año I, No. 1, Julio-Septiembre 1988. Toluca México, - 1988. pp. 58.

- La jurisdicción Contencioso Administrativa, tiene por objeto fortalecer la observancia de los principios de justicia, seguridad jurídica y de legalidad que consagra la Constitución General de la República, a través de la efectiva defensa de los gobernados frente a los actos de la Administración Pública".

3.5 Modelos de Tribunales Contencioso Administrativos. Fix Zamudio (48), sostiene que existen cinco distintos tipos o modelos de Contencioso Administrativo, como son:

3.5.1 El modelo francés. Este sistema se caracteriza por la creación del Consejo de Estado dentro de la esfera formal de la administración, de acuerdo a la Asamblea Nacional Revolucionaria en el año de 1790. Sigue el concepto de la división de Funciones Estatales inspirado en las ideas del Barón de Montesquieu, según las cuales, por virtud de la citada separación de funciones, los Jueces Ordinarios del Poder Judicial no podían resolver los conflictos administrativos, de acuerdo con el principio de que "Juzgar a la Administración es también administrar".

El citado Consejo de Estado, de manera paulatina obtuvo su independencia respecto de la administración, ya que en su primera época, que se prolonga hasta 1872, funcionaba como Tribunal de Jurisdicción retenida, es decir, como un órgano que proponía resoluciones que más tarde eran suscritas por la propia administración. Posteriormente, actuó con el carácter de Tribunal de Jurisdicción delegada, que pronunciaba sus fallos de manera autónoma e imperativa, pero lo hacía formalmente a nombre de la propia administración.

(48) FIX ZAMUDIO HECTOR. Op. Cit. pp. 61 y ss.

Actualmente es un tribunal absolutamente autónomo que en el año de 1953 es reestructurado, y se han creado Tribunales Administrativos de primera instancia, mientras que el Consejo de Estado hace las veces de órgano de apelación y de última instancia, salvo casos de excepción en los que conoce en primer y único grado.

3.5.2 El modelo Anglo Americano o de Common Law. Ha sido calificado este modelo de judicialista, pues no obstante la posibilidad de que sean Tribunales Administrativos los que puedan resolver controversias entre los administrados y la Administración Pública, la decisión final es de Organos Judiciales en Inglaterra se han establecido organismo jurisdiccionales, que han sido denominados Tribunales, que realizan funciones judiciales, pero que formalmente son Administrativos (Los Juzgados del Poder Judicial tradicionalmente han sido denominados Courts).

Desde 1958, el Parlamento Británico expidió la denominada Tribunal and Inquiries Act, ordenamiento que estableció un Consejo especial para controlar la Constitución y las actividades de los organismos Judiciales Administrativos (Tribunales).

En Estados Unidos, han proliferado este tipo de Entidades formalmente administrativas con funciones judiciales, sobre todo a partir de la política del New Deal del Presidente Franklin D. Roosevelt, los cuales funcionan al lado de otros pertenecientes al Departamento Judicial y Especializados en Materia Administrativa, como son: The Unite States Court Of Claims, creada en 1855; The Unite States Court of Custems and Patent Appeals, establecida en -

1910 y The United States Court, creada en 1926. Al igual que en Inglaterra, la creación de organismos administrativos con funciones judiciales ha preocupado a los sectores jurídicos y políticos de los Estados Unidos y para evitar su proliferación y funcionamiento desordenado se han creado dos instrumentos correctivos, como son: The Federal Administrative Procedure Act de 1946, que contiene reglas sobre el procedimiento interno de la Administración Pública, además de disposiciones relativas a los procedimientos ante los mencionados Tribunales Administrativos (Tribunales).

El segundo correctivo lo hizo la serie de principios establecida por la Suprema Corte Federal estadounidense, derivados del procedimiento judicial, que se han considerado obligatorios para los Tribunales Administrativos, con apoyo en las enmiendas V y XIV de la Constitución Federal, en lo relativo al "debido proceso legal".

Cabe señalar, que aún en la actualidad lo que caracteriza al sistema Anglo Americano de Justicia Administrativa es la posibilidad de los afectados de impugnar las decisiones de dichos organismos administrativos, con funciones jurisdiccionales (tribunales), ante los órganos de justicia ordinaria, por medio de los instrumentos procesales que en su conjunto se conocen como "revisión judicial". Esto viene a constituir la principal diferencia entre el sistema francés y el anglo americano, pues en el primero, los fallos del Consejo de Estado son firmes y no pueden combatirse ante el Poder Judicial.

3.5.3 El modelo alemán. El tercer modelo de jurisdicción contencioso administrativo, según el autor en cita (49), lo viene a constituir aquella que se presenta en los países germánicos. En efecto, en ordenamientos tales como los de las Repúblicas Federales de Alemania y de Australia, las controversias entre la administración y los administrados, se someten a organismos judiciales especializados que pertenecen al Departamento Judicial, pero funcionan, de manera independiente a los Tribunales Civiles y Penales, denominados de carácter ordinario.

En la República Federal Alemana, existen tres niveles de Organismos Judiciales Especializados, como son:

a) Los Tribunales Administrativos de Primera Instancia. (Verwaltungsgerichte).

b) Los Tribunales Administrativos de Apelación (Oberverwaltungsgerichte), que se encuentran dentro de la esfera de las Entidades Federativas (Länder);

c) Por otra parte, existe el Tribunal Administrativo Federal (Bundesverwaltungsgericht), que resuelve de manera definitiva y firme los conflictos de carácter administrativo.

Cabe señalar la existencia de tribunales fiscales (Finanzgericht), con dos niveles:

a) El de las Entidades Federativas (Länder); y

b) El de la Corte Fiscal Federal (Bundesfinanzhof), que es

(49) Ibidem.

la autoridad suprema en la materia.

En Austria existen también tribunales administrativos separados de los Tribunales Ordinarios Civiles y Penales, cuyas decisiones, en última, instancia son del conocimiento de la Corte Administrativa Federal (Verwaltungsgerichtshof), regulada por los artículos del 129 al 148 de la Constitución Federal de ese País.(50)

En Latinoamérica, en Uruguay se presenta un sistema parecido al germánico, ya que el Tribunal de lo Contencioso Administrativo es autónomo e independiente de los restantes organismos judiciales ordinarios y decide, de manera firme, las controversias entre administración y administrados.

3.5.4 El modelo socialista. En la mayoría de los ordenamientos socialistas, a semejanza del sistema seguido en la Unión Soviética - confía el examen de las controversias administrativas de los Tribunales Ordinarios, ya que se ha considerado inconveniente la existencia de Organismos Judiciales especializados como los que funcionan en los países calificados de burgueses.

Cabe señalar que los datos que aparecen son obtenidos antes de la apertura de los países socialistas de los modelos económicos occidentales, por ello, y entrando un poco en el terreno de la especulación, consideramos que gradualmente evolucionarán dichos sistemas socialistas en el sentido de adoptar Instituciones Jurídicas de Occidente, al dejar de considerar a éstos como enemigos ideológicos.

(50) Ibidem.

Regresando al tema, destacaremos que durante la vigencia de la Constitución Federal Soviética de 1936, los tribunales ordinarios conocían en forma restringida de ciertas reclamaciones de los particulares afectados por actos y resoluciones de autoridades administrativas y económicas.

Posteriormente, con la Constitución Federal del 7 de octubre de 1977, se establece el artículo 58 en donde se dispone que los actos de los funcionarios que infrinjan la ley, cometan abuso de poder o atenten contra los derechos de los ciudadanos, pueden ser impugnados por medio de una instancia judicial según las modalidades previstas por la ley, lo que implicaba la introducción de una jurisdicción genérica de los tribunales judiciales para conocer de las reclamaciones de los administrados. Al aprobarse dicha Constitución se rechazó la propuesta en el sentido de crear tribunales administrativos, a fin de no proporcionar a los decidentes instrumentos de lucha contra la Unión Soviética.

Cabe señalar, que en otros países socialistas se han creado defensas jurídicas en favor del administrado, en forma de recursos administrativos, como es el caso de la Ley Checoslovaca número 71 de 1967; el Código Polaco de Procedimientos Administrativos del 1º de enero de 1961; la Ley Rumana número 1 de 1967; y la Ley Yugoslava sobre Procedimiento General Administrativo de 27 de diciembre de 1956, reformada en 1965.

3.5.5 El modelo español. El último modelo de Contencioso Administrativo citado por Fix Zamudic (51), es el español, al cual hace

(51) Ibidem.

referencia en virtud de la proximidad de los ordenamientos de ese país con el nuestro. En este sistema, ha imperado el principio judicialista, de modo que, los actos y resoluciones de la administración activa se han impugnado ante tribunales judicialistas ordinarios, si bien los mismos han adquirido el carácter de organismos - jurisdiccionales especializados.

En España, en el siglo pasado (1858), influyó el sistema -- francés, habiéndose creado un Consejo de Estado que dependía formalmente de la administración y que después de sufrir varios cambios, fue suprido definitivamente en 1902, al restablecer el principio judicialista que impera en la actualidad (52).

3.6 El Contencioso Administrativo Federal y Local.- En los Estados - que observan el Régimen Constitucional Federal, surge desde luego el problema de la delimitación de las esferas de competencia de - las Entidades y de la Federación. En el sistema jurídico mexicano, parte de estos problemas han sido resueltos por el Legislador Federal vía sistemas de coordinación entre Federación y Entidades.

En materia contencioso administrativa, realmente no se ha - planteado problemas serios de competencias entre el contencioso administrativo federal y local. Ello es debido a que desde 1936, se estableció el contencioso administrativo federal, mediante la emisión de la Ley de Justicia Fiscal que creó al Tribunal Fiscal de - la Federación y sólo 45 años después, es decir, a partir de los -

(52) GONZALEZ PEREZ JESUS. Derecho Procesal Administrativo. Tomo I, Primera Edición. Editorial Porrúa, S.A.México 1988.pp. 453-456.

años setentas, con el Tribunal de lo Contencioso Administrativo - del Distrito Federal, se han establecido Organismos Jurisdiccionales Estatales si bien, en nuestra opinión, la jurisdicción Federal y la Estatal están perfectamente delimitadas, ya que la primera só lo puede conocer del actos administrativos que tengan su fundamento en Leyes Federales; mientras que la Estatal puede conocer de actos o procedimientos administrativos fundados en leyes de rango estatal o municipal en todo caso, una vez planteada una controversia respecto de la competencia para conocer de un asunto por parte -- del Contencioso Administrativo Federal (Tribunal Fiscal de la Federación), y un Tribunal Contencioso Administrativo Estatal, corresponderá a la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación en los términos del artículo 106 de la Constitución Federal, dirimir tal controversia.

A manera de ejemplo, se transcribe integro el mencionado -- artículo 106 de la Constitución Federal que a la letra dice:

- Corresponde al Poder Judicial de la Federación en los términos de la ley respectiva, dirimir las competencias que susciten entre los Tribunales de la Federación entre éstos y los de -- los Estados o entre los de un Estado y los de otro".

También fundará la competencia del Supremo Tribunal de la Nación lo dispuesto en el artículo 25 fracción VI de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación que es el que establece el procedimiento para resolver este tipo de controversias, al señalar:

- De las controversias que se susciten, en Mate-

ría Administrativa, entre los Tribunales de la Federación y los de las Entidades Federativas, o entre los Tribunales de dos o más Entidades Federativas".

3.6.1 La Evolución del Contencioso Administrativo federal en México. De las dos jurisdicciones mencionadas, es decir, de la Contencioso Federal y la Local nos referiremos en primer término a la Federal. y siguiendo las ideas de Armienta Calderón (53), se puede hablar de tres épocas en la evolución del Tribunal Fiscal de la Federación como son:

a) La primera época de éste Tribunal establece los rasgos iniciales del Contencioso Administrativo Federal, los cuales delimitan la Ley de Justicia Fiscal de 1936, con cuatro notas distintivas:

1.- La primera, consiste en la presunción iuris-tantum, o -presunción de legalidad de los actos administrativos impugnados. Es decir, que inicialmente, el acto administrativo goza de la presunción de legalidad, pero admite prueba en contrario, de modo que el particular puede acreditar su ilegalidad o en los casos en que niegue lisa y llanamente los hechos que motivan al acto de autoridad, revirtiendo la carga de la prueba a la autoridad responsable.

2).- La segunda característica, es la posibilidad de que se contigüe una resolución negativa ficta. En otras palabras, el Constituyente del 17 estableció en el artículo 8vo. Constitucional la garantía de petición de los particulares. Ella implica que

(53) ARMIENTA CALDERON M. GONZALO. Modernización de la Justicia Fiscal en Memorial del Tribunal de los Contencioso Administrativo del Estado de México. Año I N° 1 Julio-Septiembre Toluca-México 1988, pp. 47 y ss.

éstos, podían dirigirse a las autoridades, de manera respetuosa y por escrito y obtener de ellas una resolución en determinado sentido.

En Materia Fiscal, que fue la primera competencia del Tribunal Contencioso Administrativo Federal, los particulares podían - presentar consultas a la autoridad o bien podían interponer recursos administrativos. Si la instancia o el recurso no eran resueltos, se configuraba la violación al dispositivo Constitucional mencionado y por ello, es que la Suprema Corte de Justicia de la Nación estableció la jurisprudencia mediante la cual señaló que las Instancias o recursos de los particulares debían resolverse en un plazo razonablemente breve. Tal plazo según el Máximo Órgano Juzgador fue de cuatro meses.

Con el establecimiento de la Ley de Justicia Fiscal de 1936, se prevee la posibilidad, de la configuración de la negativa ficta y se establece que las autoridades deben resolver las instancias o recursos de los particulares, en un plazo de 90 días. Si el silencio de la autoridad continúa por ese plazo, se considerará que se ha resuelto en forma negativa a los intereses del particular.

De este modo, se arranca de la autoridad administrativa la facultad de resolver la instancia y es sólo, al contestar la demanda, es cuando la autoridad tiene la obligación de señalar motivos y fundamentos de la negativa ficta. Conocidos tales motivos y fundamentos ya pueden ser atacados por el particular en vía de ampliación de demanda y de ese modo queda su garantía de audiencia debidamente tutelada.

3.- Una tercera característica de la primera época del Contencioso Administrativo Federal se presenta en el sentido de que la jurisprudencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación prohibía a la autoridad revocar por sí y ante sí sus propias resoluciones si eran legales, cuando eran favorables al particular. En la Ley de 1936, se estableció que las autoridades administrativas que pretendieran dejar sin efecto una resolución favorable al particular, debían acudir ante el Tribunal para solicitar se dejarán sin efecto, caso excepcional en que el particular pasa a ser parte demandada y la autoridad la parte actora (54).

4).-Otra característica propia del Contencioso Administrativo de la primera época se presenta en el sentido de que predomina la oralidad, aunque se reconoce la doble función de la escritura para preparación y documentación de la contienda; existe también contacto inmediato de los Magistrados con las partes y elementos de convicción así como identidad física de las personas de los Magistrados durante el proceso. Se concentra el procedimiento en una sola audiencia y se reconoce el principio dispositivo de las partes, prevalente en derecho privado, no se justifica en negocios en que medie el interés público con las consiguientes facultades de la Magistratura para buscar la verdad real y guiarse por una estimativa lógica no trazada de las pruebas.

54) TRIBUNAL FISCAL DE LA FEDERACION. Memorias del Primer Congreso Internacional de Justicia Fiscal y Administrativa, T.F.F. (45 años). Tomo V, 1982 pp. 245.

b) La segunda época del Contencioso Administrativo Federal - comienza con la segunda Ley Orgánica del Tribunal Fiscal de la Federación que inició su positividad el 1º de agosto de 1978 (55). - Por primera vez, mediante esta ley se desconcentra la Jurisdicción Federal y se crean Salas en las distintas Entidades Federativas en donde se encuentra establecida una Administración Fiscal Regional (actualmente Administraciones Fiscales Federales). A la vez, se -- instalan seis Salas en la Región Metropolitana que conocerán de la competencia territorial de Actos Administrativos dictados por auto ridades con sede en el Distrito Federal.

Además, se crea una Sala Superior integrada por nueve miembros y se suprime al Pleno del Tribunal Fiscal de la Federación de la estructura anterior. La Sala Superior conocerá en adelante de - los recursos de revisión y queja, propios del procedimiento Conten cioso Administrativo Federal.

c) La tercera época, que es la actual del Contencioso Administrativo Federal, se presenta mediante las modificaciones al Código Fiscal de la Federación y a la Ley Orgánica del Tribunal Fiscal de la Federación, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 5 de enero de 1988, con positividad a partir del día 15 -- del mismo mes. En esta tercera época, se otorga a la Sala Superior del Tribunal Fiscal de la Federación una competencia atrayente en juicios con características especiales como son:

(55) Diario Oficial de la Federación de 2 de febrero de 1978.

Porque su valor económico exceda de 100 veces el salario mínimo general para el área del Distrito Federal, elevado al año; o

Porque implique la interpretación directa de una Ley o fijar el alcance de los elementos constitutivos de una contribución (sujeto, objeto, tasa, cuota, base) artículo 239 Bis del Código Fiscal de la Federación.

Además, se crea un nuevo derecho de instancia como es el Recurso de Queja, que por una sola vez, puede interponer el particular en los casos en que la autoridad repita un acto o resolución anulados, así como cuando incurra en exceso o defecto en el cumplimiento de una sentencia definitiva (56). En nuestra opinión sería más positivo que se dotara al Tribunal Fiscal de la Federación de plena jurisdicción para hacer cumplir sus fallos, en lugar de obligarle a agotar instancia sobre instancia.

Otro aspecto de la reforma se presenta en cuanto al Recurso de Queja y Revisión que están a cargo de la Sala Superior en la segunda época. Estos recursos desaparecen, al igual que la revisión fiscal que se sustanciara ante la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación y en vez de esta trilogía impugnativa, se dió cabida a un Recurso de Revisión encomendado a los Tribunales Colegiados de Circuito del Poder Judicial de la Federación (artículos 248 y 249).

(56) Artículo 339 Ter. del Código Fiscal de la Federación.

Este nuevo recurso esta previsto en favor de la autoridad para los juicios de cuantía excedente a 3,500 veces el salario mínimo general diario de la zona del Distrito Federal, o cuando se consideren de importancia y trascendencia a los asuntos. En materia de aportaciones de seguridad social, se presumen tales notas distintivas en asuntos que versen sobre determinación de sujetos obligados y de conceptos que integren la base de cotización y grado de riesgo de las empresas para los efectos del Seguro de Riesgo Laboral.

En cambio, para la Secretaría de Hacienda y Crédito Público la importancia esta en función, sin que el monto importe, de que se trate de interpretación de leyes o reglamentos, de formalidades esenciales del procedimiento, o fijación del alcance de los elementos constitutivos de una contribución. La revisión también es promovible en los juicios con características especiales que resuelva en primera instancia la Sala Superior del Tribunal.

Una diversa característica de la época actual del Tribunal Fiscal de la Federación es la relativa a la jurisprudencia, en que fueron modificados los artículos 259 y 261 del Código Fiscal de la Federación, dando lugar a un sistema de precedentes, donde las vías para establecer criterios jurisprudenciales obligatorios para las Salas Regionales, consisten en inaplicación de un precedente, contradicción de sentencias y pres-resoluciones ininterrumpidas de sentencias de la Sala Superior en juicios de características especiales, siendo pertinente aludir a que la creatividad jurisprudencial del Tribunal Fiscal de la Federación, esta justificadamente su

jeto a obligatorio apego o vinculación con las tesis de jurisprudencias de los Tribunales Colegiados de Circuito.

Cabe señalar que dentro de esta tercera época, en la ley que adiciona, reforma y modifica diversas disposiciones fiscales publicadas en el Diario Oficial de la Federación el 28 de diciembre de 1989, conocida también como Miscelanea Fiscal, se publicó la reforma a los artículos 208 y 209 del Código Fiscal de la Federación en sus fracciones VII y último párrafo respectivamente cuyo texto es el siguiente:

"Artículo 208 fracción VII... Cuando se omitan los datos previstos en las porciones uno, dos, tres y seis, el Magistrado Instructor desechará por improcedente la demanda interpuesta".

"Artículo 209 fracción VII... Cuando no se adjunten a la demanda los documentos a que se refiere este precepto el Magistrado Instructor tendrá por no ofrecidas las pruebas o, si se trata de los previstos en las fracciones I a IV, se tendrá como no presentada la demanda."

En nuestra opinión el texto de los dos dispositivos reformados es inconstitucional, por contravenir lo dispuesto en el artículo 14 Constitucional, que establece de los gobernados la garantía de audiencia.

Hemos señalado que es inconstitucional el texto referido por que suprime también el texto, del último párrafo de la fracción VII de los dos numerales mencionados, en los que se concedía al particular la facultad de:

- a) Aclarar su instancia cuando se hubiera omitido los datos

previstos en las fracciones I, II, III, y VI del dispositivo mencionado en primer lugar (Artículo 208); y

b) Exhibir los documentos a que se refieren las fracciones de la I a la IV del dispositivo legal citado en segundo término -- (Artículo 209).

Con la reforma mencionada estimamos que se hace nugatoria la garantía de audiencia de los particulares porque la omisión de un dato o en la presentación de un documento ya no tendrá acceso a la justicia administrativa ya que la instancia se desechará por improcedente en el primer caso: o se tendrá por no presentada en el segundo. Consideramos que los particulares afectados por la aplicación de los numerales en cita pueden acudir en vía de Amparo Indirecto contra leyes, a efecto de que se les dé la oportunidad bien de aclarar la instancia o bien de exhibir los documentos previstos en las fracciones I a IV del multicitado artículo 209 del Código Fiscal de la Federación, a fin de que al sentarse jurisprudencia al respecto, se restablezca el texto original de ambos numerales - pues no debe perderse de vista que serán las personas de escasos recursos las más afectadas por dichas disposiciones, pues es lógico que los particulares con mayores recursos contarán con una asesoría más calificada y no incurrirán en las omisiones mencionadas. En efecto, consideramos que el Contencioso Administrativo no debe convertirse en una serie de trampas procesales por medio de las cuales se impida el acceso a la Justicia Administrativa a los administrados y con ello se confirmen actos o procedimientos administrativos que carezcan de los requisitos subjetivos, objetivos y -

formales de que deben estar revestidos, pues en tal caso esta Institución Administrativa dejará de ejercer plenamente el control de legalidad que mantiene sobre la Administración Pública Federal Centralizada y Paraestatal.

3.6.2 Los Tribunales Estatales de lo Contencioso Administrativo en México. Así como existe un Tribunal de lo Contencioso Administrativo en el nivel de Gobierno Federal, también existen, en los niveles de Gobierno Estatal y Municipal, tribunales de la misma naturaleza que conocerán de actos y procedimientos administrativos, dictados por autoridades de la Administración Pública Centralizada y Paraestatal, bien estatales bien municipales.

3.6.2.1 Fundamento Constitucional de los Tribunales Contencioso Administrativos Locales. Ruiz Pérez (57), señala que el fundamento Constitucional de la existencia de los Tribunales Locales de lo Contencioso Administrativo se encuentra en la fracción IV del artículo 116 de la Constitución General de la República, en vigor a partir del 18 de marzo de 1987, en el que se prevee la facultad de dichas Entidades Federativas para instaurar Tribunales de lo Contencioso Administrativo, dotados de plena autonomía para dictar sus fallos y que tengan a su cargo dirimir las controversias que susciten entre la Administración Pública Local y los particulares. Cabe señalar que también sustentan la existencia de ese tipo de Organis

57) RUIZ PEREZ TOMAS. Integración de los Tribunales Locales de lo Contencioso Administrativo en Memorial del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Estado de México, Año II, N°4 Abril-Junio; Toluca México 1989. P. 45.

mos Jurisdiccionales, las disposiciones del artículo 107 y 103 de la Constitución Federal en donde se establece la posibilidad de los particulares de interponer el juicio de amparo en contra de sentencias de tribunales administrativos sin que se distinga entre Tribunales Contencioso Administrativos Estatales o Federales.

3.6.2.2 Integración de Tribunales Locales de lo Contencioso Administrativo. No existe uniformidad en la legislación establecida para crearlos, ya que mientras que tribunales como el de lo Contencioso Administrativo del Estado de Jalisco y el de Guanajuato, son órganos colegiados, por el contrario tribunales como el de lo Contencioso Administrativo del Estado de Sonora y el del Estado de Yucatán, son unipersonales, es decir, que constan de un solo Magistrado que es auxiliado por personal administrativo, como lo es un Secretario, un Actuario, defensores de oficio, personal técnico y administrativo que prevee el presupuesto de egresos del gobierno estatal.

Cabe señalar, que es necesario que en cada una de las Entidades Federativas exista un Órgano Jurisdiccional Contencioso Administrativo de esta naturaleza, ya que en la actualidad sólo los Estados de Sinaloa, Sonora, Hidalgo, Jalisco, Querétaro, Guanajuato, Estado de México, Guerrero, Yucatán, Baja California Norte, Veracruz, es decir, únicamente once Estados cuentan con este tipo de Tribunales, mientras que en las restantes Entidades Federativas aún no se establecen organismos de tal naturaleza, lo que implica que la única defensa de los administrados, en el caso de los actos

señala que son partes en el juicio Contencioso Administrativo Federal:

- 1.- El demandante.
- 2.- Los demandados que pueden ser la autoridad que dictó la resolución impugnada y el particular a quien favorezca la resolución cuya modificación o nulidad pida la autoridad administrativa.
- 3.- El titular de la dependencia de la Administración Pública Federal, Procuraduría General de la República o Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal de la que dependa la autoridad que dicte la resolución combatida. Si esta en juego el interés de erario federal siempre será parte la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.
- 4.- Finalmente, también será parte el tercero que tenga un derecho incompatible con la prestación del demandante.

Cabe señalar que desde un punto de vista procesal González - Pérez (59), denomina a los sujetos del proceso administrativo como legitimados, de modo que tendrán:

- 1.- Legitimación activa el administrado o autoridad que tenga un interés legítimo o directo que funden su presentación ---- (artículo 47 de la Ley de Justicia Administrativa del Estado de México), por tanto, aplicando a contrario sensu el numeral en cita no estará legitimado en el Contencioso Administrativo a aquél que interponga el juicio contra actos que no afecten sus intereses ju-

(59) GONZÁLEZ PÉREZ JESUS. Derecho Procesal Administrativo. Primera Edición. Editorial Porrúa. S.A. México 1988. P.p.606 y 607.

rídicos.

2.- Legitimación pasiva. El citado autor (60), establece que tendrán este tipo de legitimación la autoridad estatal o municipal que dicte, ordene, ejecute o trate de ejecutar el acto impugnado.- El legitimado pasivo puede ser una dependencia centralizada o una entidad paraestatal y en asuntos fiscales siempre será parte el Tesorero Estatal, el Secretario de Fianzas, o el Sindico Municipal, dependiendo del nivel de gobierno de que se trate (artículo 46 -- fracción II de la Ley de Justicia Administrativa del Estado de México).

3.- El tercero perjudicado estará legitimado cuando sus intereses se puedan ver afectados por la resolución que dicte el Tribunal de lo Contencioso Administrativo.

3.7.2 La Contienda Administrativa. El segundo elemento del contencioso administrativo viene a ser la contienda administrativa, es decir, la razón que obliga al administrado y a la administración pública a contender ante un órgano jurisdiccional, es un acto aministrativo. A propósito, de él nacen pretensiones contravertidas - que vienen a formar el objetivo del proceso administrativo. Cabe señalar, que tanto la Legislación Contenciosa Administrativa Federal (artículo 23 de la Ley Orgánica del Tribunal Fiscal de la Pedregación), como la Legislación Estatal (artículo 29 fracción I y II de la Ley de Justicia Administrativa del Estado de México), únicamente contempla la posibilidad de impugnar actos administrativos -

(60) Ibidem. P. 606.

definitivos. Recuérdese que el acto administrativo surge necesariamente de un previo procedimiento administrativo (61).

Ahora bien ¿ que características debe reunir el acto administrativo como núcleo de la contienda administrativa?

En nuestra opinión, y coincidimos con Nava Negrete (62), el acto administrativo debe tener:

1.- Existencia previa y contra él se enderezarán las pretensiones del demandante. Es por ello, que la Legislación Contenciosa Administrativa Federal y Estatal se establece que la obligación para el demandante debe exhibir el documento que contenga el acto combatido.

2.- Por lo general tanto el nivel Federal como Estatal y Municipal, se exige que el acto administrativo haya causado estado, es decir, que se hayan agotado en su contra los recursos administrativos legalmente establecidos, a menos que la ley que establece el recurso administrativo señale que sea de optativa interposición.

3.- Siendo el acto administrativo el núcleo de la contienda administrativa en esta se analizará todo el proceso administrativo y el procedimiento de formación del acto de autoridad (63), de modo que se considerará:

(61) MERKL ADOLFO. Teoría General del Derecho Administrativo. Editorial Nacional de México 1980. Pp. 278-297.

(62) NAVA NEGRETE ALFONSO. Op. Cit. Pp. 149.

(63) SANTOFIMIO G. JAINE ORLANDO. Acto Administrativo Procedimiento, Eficacia y Validez. Editorial Instituto de Investigaciones Jurídicas UNAM. México 1988. Pp. 58

a) La iniciación de la actuación administrativa, entendemos por este tipo de actuación el procedimiento iniciado para la forma ción y perfección del acto administrativo. Recuérdese que la iniciación de la actuación administrativa puede ser:

a'a) Por el ejercicio del derecho de petición consagrado en el artículo 8º Constitucional, si la autoridad es omisa en resolver la petición del interesado y transcurra un plazo razonablemente breve, se habrá configurado una resolución negativa ficta de la cual tendrá que conocer el Tribunal de lo Contencioso Administrativo Federal o Estatal.

a'b) la actuación administrativa también puede tener por origen el cumplimiento de un deber legal. Ejemplo un contribuyente está obligado a presentar declaraciones ante las autoridades fiscales. En tal caso, ya no es voluntaria la actuación del administrado, como en el derecho de petición sino que por mandato legal el particular debe presentar un aviso o declaración dando lugar a la mencionada iniciación de la actuación administrativa.

a'c) Finalmente la actuación administrativa puede iniciar oficiosamente, cuando interviene únicamente la voluntad del órgano administrativo para iniciar el procedimiento administrativo.

b) También se analizará al acto administrativo ya como producto del desarrollo de la actuación administrativa. Esta será precisamente la materia de la contienda, ya que la litis se resumirá a resolver si el acto administrativo cuenta con los elementos:

b'a) Subjetivos. Según Delgadillo Gutiérrez (64), tales elementos son el sujeto activo, es decir, la administración, que en ejercicio de facultades conferidas por la ley, dicta el acto de autoridad.

El elemento subjetivo pasivo será el administrado. Por tanto al resolverse la litis desde esta doble optica, se resolverá sí el órgano administrativo es competente y sí el administrado realmente debe ser a quien debe ir dirigido el acto por quedar comprendido en el presupuesto de hecho de la ley. Cabe señalar que en el artículo 238 fracción I del Código Fiscal de la Federación se establece que si falta uno de los requisitos subjetivos del acto administrativo como es la competencia, dará lugar a la declaración de nulidad del acto de autoridad.

b'b) Elementos Objetivos del Acto Administrativo.- El acto administrativo como núcleo de la contienda contencioso administrativo, también es objetivo de estudio en cuanto a sus elementos objetivos como son los que describe Delgadillo Gutiérrez (65), los cuales son:

1.- El Objeto. Se identifica como la materia o contenido del acto el cual, de acuerdo al derecho común debe ser cierto y jurídicamente posible, es decir, que la materia a que se refiera el acto sea real y pueda ser objeto de la actuación de la administración de acuerdo a la ley. Así un acto administrativo puede tener por objeto la expropiación de un bien, la determinación de una obligación

(64) DELGADILLO GUTIERREZ LUIS HUMBERTO. Elementos de Derecho Administrativo. Editorial Limusa México 1966. P. 174.

(65) Ibidem. P. 174.

fiscal, la clausura de un establecimiento comercial, etc.

2.- El Motivo. El segundo elemento objetivo del acto administrativo lo es el motivo también denominado presupuesto de hecho y causa; este elemento esta constituido por las razones particulares causas inmediatas o circunstancias especiales que la autoridad toma en cuenta para emitir el acto. La corriente civilista identifica como:

"Apreciación subjetiva del interés público hecha por la Administración". Cabe señalar que el autor en cita no encuentra diferencia trascendente entre motivo y causa.

Por su parte Canasi (66), no hace mención al motivo sino que lo denomina causa, sosteniendo que por ésta debe entenderse según la fuente en que se origina:

"Los antecedentes o circunstancias de hecho o derecho que en cada caso llevan a dictarlos".

El propio autor (67), sostiene que el elemento causa, en todo caso no puede salir del fin público que caracteriza la Legislación positiva.

3.- El Fin. Delgadillo Gutiérrez (68) sostiene que es el propósito que se persigue con la emisión del acto, es el "para que" de su emisión, que en materia administrativa siempre corresponde a

(66) CANASI JOSE. Derecho Administrativo. Volúmen II. Editorial Depalra Buenos Aires, Argentina 1984 pp. 149.

(67) Ibidem. Pp. 151.

(68) DELGADILLO GUTIERREZ LUIS HUMBERTO. Op. Cit. Pp. 175.

la satisfacción del interés público. Su contenido se deriva de la voluntad del Legislador expresada en la ley, por lo que su inobservancia dá lugar al desvío del poder, que es la aplicación de potestades para fines distintos de los previstos en la norma.

De este modo, pueden presentarse vicios por ilicitud, por indeterminación, por imposibilidad, y por inexistencia del objeto - del acto; pueden presentarse también vicios relativos a la motivación del acto administrativo como son la falta de motivación, la inexistencia de la motivación, la presencia de un motivo ilícito o ilegal, o la falsa motivación del acto.

También respecto del elemento objetivo del acto administrativo como lo es el fin del acto se puede presentar el desvío de poder, que es definido como:

"Aquel que se presenta en los eventos en que la administración, utilizando sus poderes, actúa pretendiendo alcanzar un fin diverso al que en derecho correspondiere de manera general o a dicha autoridad en particular".(69)

En otras palabras, el desvío de poder constituye el ejercicio de potestades administrativas con fines diversos a los fijados por el ordenamiento jurídico.

Las modalidades existentes en el desvío del poder son:

1.- El interés personal del servidor público que dicta el acto de actitudes desviatorias de su finalidad, inspiradas en conside

(69) SANTOPIMIO G. JAIME ORLANDO. Op. Cit. Pp. 190.

raciones políticas ideológicas, de amistad o enemistad, en actitudes ilegales o de desconocimiento de la ley o fraude a ésta, de favorecimiento a terceros o a grupos determinados. (70)

2.- El interés administrativo diverso al señalado en el ordenamiento. En este evento el funcionario desvía su actuación, no ya en fines de naturaleza personal, sino en interés de la misma administración. En este caso el interés, aunque es público, es distinto del previsto y fijado por la norma.

En el artículo 238 fracciones II, III y V, se contemplan las causales de anulación en los casos en que el acto administrativo no contiene los elementos objetivos que marca la ley.

c) Elementos formales del acto administrativo. Delgadillo Gutiérrez (71), señala que el elemento formal del acto administrativo esta integrado por la observancia del procedimiento prescrito para la evolución del acto, su expresión por escrito y su comunicación a los interesados.

Recuérdese que el procedimiento administrativo es el cause o camino que debe seguirse para obtener lo que teleológicamente el proceso pretende.

En efecto el proceso administrativo será un conjunto de actos interrelacionados entre sí, caracterizados por su naturaleza eminentemente teleológica que busca la realización de un fin deter

(70) MARIENHOFF S. MIGUEL. Tratado de Derecho Administrativo. Editorial Abelardo Perrot. Buenos Aires 1982. Tomo I. Pp. 537.
(71) DELGADILLO GUTIERREZ LUIS HUMBERTO. Op.Cit. Pp. 175.

minado como es el bien común, ello a través de la actuación de la administración pública.

A la vez, el procedimiento administrativo sería el ejercicio - de la función administrativa, mediante el cual se buscaría materia lizar los objetos de ésta, que necesariamente debe culminar con un producto final llamado "Acto Administrativo".

En resumen los elementos formales del acto administrativo es tarán integrados por:

1.- La observancia del procedimiento prescrito para la elabo ración del acto;

2.- Su expresión por escrito. Recuérdese que de acuerdo al - artículo 16 Constitucional todo acto de autoridad debe constar por escrito; y

3.- Por la comunicación personal, por correo certificado con acuse de recibo del acto de autoridad.

Los artículos 238 fracción III y 239 fracción III, señala - que si el acto administrativo es dictado sin las formalidades de ley, debe declararse su nulidad.

3.7.3 El Organo Jurisdiccional. El tercer elemento del contencioso administrativo lo es el órgano jurisdiccional.

1.- Concepto.- Según González Pérez (72), el concepto de ór- gano corresponde a la teoría general del derecho y no es exclusivo

(72) GONZALEZ PEREZ JESUS. Op. Cit. 2p. 84

ni del Derecho Procesal ni del Derecho Administrativo aunque han sido estas disciplinas las que han depurado a la figura jurídica. Por ello en primer lugar, nos referiremos al concepto general de órgano y en segundo término haremos referencia al órgano jurisdiccional.

Desde esta óptica un órgano estatal se presenta como conjunto de competencias y medios personales y materiales ordenados para realizar determinadas funciones. El anterior es un punto de vista abstracto. (73)

Desde un punto de vista concreto el órgano se presenta como una persona física en la que se personifica el conjunto de atribuciones, competencias y funciones. De esta forma el Estado se vale de órganos para realizar sus funciones ya sea que legisle, juzgue o administre.

De acuerdo a lo anterior será Órgano Jurisdiccional:

" El órgano de Estado Federal Estatal o municipal al que se confiere la función jurisdiccional y como una especie de este género se encuentra el órgano de la jurisdicción administrativa al que se confía la satisfacción de las pretensiones fundadas en Derecho Administrativo". (74)

2.- Clases de Organos Jurisdiccionales.- El autor en cita señala la existencia de Organos Jurisdiccionales puede ser:

A) Unipersonales que son las que se encargan a un único funcionario. Por lo general se les llama Juzgados. Pero también pue-

(73) Ibidem.

(74) Ibidem.

den ser denominados Tribunales Contencioso Administrativo. Ejemplo: De éste lo es el Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Estado de Sinaloa (artículo 3 de su Ley Orgánica); el Tribunal de lo Contencioso del Estado de Sonora (artículo 4 de su Ley Orgánica), etc.

B) Por el contrario existen órganos pluripersonales como son los Tribunales Contencioso Administrativos en el que se confía la jurisdicción a la Sala formada por varios magistrados. Como ejemplo de órgano pluripersonal mencionaremos al Tribunal Fiscal de la Federación, cuya integración es la siguiente:

a) Una Sala Superior compuesta de:

Nueve magistrados, que son especialmente nombrados para integrarla, pero basta la presencia de seis de sus miembros para que pueda seccionar, es decir, en cada sesión de la Sala Superior debe por lo menos haber las dos terceras partes del total de sus miembros.

En la actualidad las funciones exclusivas de ésta Sala Superior son las de crear la jurisprudencia obligatoria para el tribunal, conocer de las resoluciones de magistrados integrantes de Salas Regionales; resolver las excitativas de justicia que formulen las partes; decir sobre las incompetencias que se les planteen y como punto fundamental la de resolver aquellos asuntos que por sus características especiales así lo ameriten, como son los juicios -

cuya cuantía exceda de cien veces el salario mínimo vigente para el Distrito Federal, al año, y en aquellos asuntos en que para su resolución sea necesario fijar, por vez primera la interpretación directa de una ley, o bien, determinar el alcance de los elementos constitutivos de una contribución.

Asimismo dentro de la Sala Superior existen tres Magistrado Supernumerarios quienes suplen las ausencias de los Magistrados de las Salas Regionales.

Deben señalarse que en la primera sesión del año, la Sala Superior elige a su Presidente, y finalmente que cada Magistrado de la misma cuenta con el auxilio de tres Secretarios de Acuerdo.

b) Seis Salas Regionales Metropolitanas con sede en la ciudad de México; y

c) Diez Salas Regionales como son:

I.- Del Noroeste, con jurisdicción en los Estados de Baja California Norte, Baja California Sur, Sinaloa y Sonora.

II.- Del Norte-Centro, con jurisdicción en los Estados de Coahuila, Chihuahua, Durango y Zacatecas.

III.- Del Norte, con jurisdicción en los Estados de Nuevo -

Leon y Tamaulipas.

IV.- De Occidente, con jurisdicción en los Estados de Aguascalientes, Colima, Jalisco y Nayarit.

V.- Del Centro, con jurisdicción en los Estados de Guanajuato, Michoacán, Querétaro y San Luis Potosí.

VI.- De Hidalgo-México, con jurisdicción en los Estados de Hidalgo y de México.

VII.- Del Golfo-Centro, con jurisdicción en los Estados de Tlaxcala, Puebla y Veracruz.

VIII.- Del Pacífico-Centro, con jurisdicción en los Estados Guerrero y Morelos.

IX.- Del Sureste, con jurisdicción en los Estados de Chiapas y Oaxaca.

X.- Peninsular, con jurisdicción en los Estados de Campeche, Tabasco, Quintana Roo y Yucatán. (artículo 21 de la Ley Orgánica del Tribunal Fiscal de la Federación).

3.- Atribuciones de los Organos Contencioso Administrativo. El Tribunal Contencioso de Administración Federal lo es el Tribunal Fiscal de la Federación y su competencia al igual que la de cualquier otro órgano público es la esfera de atribuciones que le es encomendada por el ordenamiento jurídico, es decir, es el conjunto de facultades y funciones que el mismo puede ejercer. (75)

(75) GONZALEZ PEREZ JESUS. Op. Cit. Pp.88

Por tanto, si los órganos jurisdiccionales son los encargados de llevar la función jurisdiccional y ésta consiste en el examen y actuación de las pretensiones de las partes, la competencia del órgano jurisdiccional vendrá determinada por el conjunto de pretensiones que corresponde a cada órgano, con preferencia a los demás. (76)

Así mismo, una pretensión procesal deberá deducirse precisamente ante aquel órgano jurisdiccional al que se ha confiado su actuación y no ante ningún otro.

Partiendo entonces de la existencia de las distintas jurisdicciones o de ordenes jurisdiccionales la competencia presupone un ámbito jurisdiccional, es decir, una materia atribuida a la jurisdicción o al orden jurisdiccional en que está encuadrado el órgano. (77)

Es por ello que la doctrina ha sostenido que la relación entre la jurisdicción y la competencia es la relación entre el todo y la parte. En otras palabras la competencia es la potestad de la jurisdicción entregada a un órgano específico del sector público.

Cabe destacar que la competencia según Alcala Zamora Y Castillo. (78)

* Puede ser concebida como la medida de la jurisdicción o, si se prefiere, como la porción del poder jurisdic

- (76) BRISEÑO SIERRA HUMBERTO. Derecho Procesal. México 1969. Tomo II. Editorial Cárdenas Editor. Pp. 269.
- (77) GUASP JAIME. Derecho Procesal Civil. Tomo I. Editorial Instituto de Estudios Políticos. Tercera Edición. Madrid 1961. Pp. 127.
- (78) ALCALA ZAMORA Y CASTILLO, citado por Couture. Fundamentos de Derecho Procesal Civil. Editorial Depalma Buenos Aires - 1964. Pp. 29.

cional detentada por cada Juzgado o Tribunal".

En resumen, la competencia es un requisito de todo acto de - autoridad Legislativo, Ejecutivo o Judicial, que tiene su sustento en la pluralidad de órganos que han de realizar la función jurisdiccional. Como no es posible que ésta se realice por un sólo órgano Estatal y es necesaria la creación de varias, hay que distribuir entre ellas el conocimiento de determinados asuntos.

Según González Pérez (79), el papel que desempeña la competencia es el de la distribución de los asuntos entre numerosos órganos que realicen una función jurisdiccional.

Para fijar las atribuciones del órgano contencioso administrativo general como es el Tribunal Fiscal de la Federación, es necesario considerar los siguientes criterios de competencia, que según la doctrina son:

- La Regla General.- El problema fundamental de la competencia es determinar qué órgano debe conocer de una pretensión con preferencia se manifiesta en dos sentidos frente a los órganos superiores e inferiores y frente a los que son iguales en grado.

Por ello se puede hablar de:

Un orden jerárquico.- Sí en el órgano jurisdiccional existen varias unidades que ocupan distinto grado jerárquico (por ejemplo cuando los tribunales funcionan en Pleno y en Salas), se considera

(79) GONZALEZ PEREZ JESUS. Op. cit. Pp. 91.

rá el criterio objetivo, en el que se atribuye al órgano superior funciones de revisión respecto de los órganos jurisdiccionales de inferior jerarquía.

- Determinación de la competencia desde un punto de vista -- territorios.- Determinado el orden jerárquico del órgano jurisdiccional, se plantea el problema de determinar horizontalmente la -- competencia cuando existen varios órganos jurisdiccionales de un -- mismo grado.

- La Competencia en el Tribunal Fiscal de la Federación.- Se encuentra contemplada en la Ley Orgánica del Tribunal Fiscal de la Federación. Se le puede clasificar desde un punto de vista jerárquico, considerando que existe una Sala Superior a la cual están atribuidas, de acuerdo a la materia o índole de la pretensión al -- criterio de la cuantía y el criterio funcional las siguientes facultades:

a) Fijar la jurisprudencia del tribunal conforme al Código -- Fiscal de la Federación.

b) Resolver los juicios con características especiales, en -- los casos establecidos por el Código Fiscal de la Federación.

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

d) Calificar las recusaciones, excusas e impedimentos de los Magistrados y, en su caso designar al Magistrado que deba sustituirlos.

e) Resolver los conflictos de competencia que se susciten entre las Salas Regionales.

f) Establecer las reglas para la distribución de los asuntos entre las Salas Regionales cuando haya más de una en la circunscripción territorial, así como entre los Magistrados Instructores y Ponentes.

g) Designar de entre sus miembros al Presidente del Tribunal Fiscal de la Federación, quien lo será también de la Sala Superior.

h) Señalar la sede de las Salas Regionales.

i) Dirigir la buena marcha del Tribunal y la pronta impartición de justicia.

j) Evaluar el funcionamiento de las Salas Regionales y dictar las medidas que sean necesarias para mejorarlo.

k) Dictar las medidas que sean necesarias para investigar las responsabilidades de los servidores públicos establecidas en la ley de la materia; aplicar a los Magistrados, Secretarios, Actuarios, Peritos y demás servidores públicos del tribunal, las sanciones administrativas correspondientes, y proponer a la autoridad competente su aplicación, en el caso de destitución de Magistrado.

l) Fijar y cambiar la adscripción de los Magistrados de las Salas Regionales, de los Secretarios, de los Actuarios y de los peritos del tribunal.

ll) Designar de entre los Magistrados Supernumerarios a los que suplan las ausencias temporales de los Magistrados de las Salas Regionales.

m) Nombrar al Secretario General de Acuerdo, al Oficial Mayor, a los Secretarios y Actuarios del Tribunal y a los Peritos - del mismo, así como acordar lo que proceda respecto a su remoción.

n) Acordar el nombramiento, cambio de adscripción y la remoción de los empleados administrativos del tribunal, cuando proceda conforme a la Ley.

o) Conceder licencias a los Magistrados, hasta por un mes cada año con goce de sueldo, siempre que exista causa justificada para ello y no se perjudique el funcionamiento del tribunal y, en los términos de las disposiciones aplicables, a los Secretarios, - Actuarios, Peritos y personas administrativos del tribunal.

p) Dictar las medidas necesarias para el despacho pronto y expedito de los asuntos de la competencia del tribunal.

q) Designar las comisiones de Magistrados que sean necesarias para la administración interna y representación del tribunal.

r) Proponer anualmente al Ejecutivo Federal el proyecto de presupuesto del tribunal.

s) Expedir el reglamento interior del tribunal y los demás reglamentos y disposiciones necesarios para su buen funcionamiento.

t) Designar de entre sus miembros a los Magistrados visitadores de las Salas Regionales, los que darán cuenta del funcionamiento de éstas a la Sala Superior, y

u) Las demás que establezcan las leyes. (artículo 15 y 16 de la Ley Orgánica del Tribunal Fiscal de la Federación).

Desde el mismo criterio vertical o jerárquico se considera que las Salas Regionales del Tribunal Fiscal de la Federación tienen una jerarquía inferior a la mencionada Sala Superior del Tribunal Fiscal de la Federación, dichas Salas Regionales se encuentran contempladas en el artículo 21 de la Ley Orgánica del Tribunal Fiscal de la Federación mencionadas con anterioridad.

Desde este punto de vista, la competencia de las Salas Regionales, inferiores jerárquicamente a la Sala Superior tiene competencia en relación a resoluciones como son:

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

b) Las que niequen la devolución de un ingreso, de los regulados por el Código Fiscal de la Federación, indebidamente percibido por el Estado;

c) Las que impongan multas por infracción a las normas admi-

trativos federales;

d) Las que causen un agravio en materia fiscal, distinto al que se refieren las fracciones anteriores;

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

f) Las que se dicten en materia de pensiones civiles, sea con cargo al Erario Federal o al Instituto de Seguridad y Servicio al Erario Federal o al Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado;

g) Las que se dicten sobre interpretaciones y cumplimiento de contratos de obras públicas celebrados por las dependencias de la administración pública federal centralizada;

h) Las que constituyen créditos por responsabilidades contra servidores públicos de la federación del Departamento del Distrito Federal o de los organismos públicos descentralizados federales o del propio Departamento del Distrito Federal, así como en contra de los particulares involucrados en dichas responsabilidades;

i) Las que requieran el pago de garantías de obligaciones fiscales a cargo de terceros, y

j) Las señaladas en las demás leyes como competencia del tribunal.

También desde un punto de vista jerárquico se debe considerar la reforma al artículo 239 bis vigente a partir de 1988, en donde se otorga competencia a la Sala Superior del Tribunal Fiscal de la Federación, para que, de oficio, a petición fundada de una Sala Regional o de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, se encargue de resolver asuntos con características especiales.

Según el numeral en cita, revisten esas características los juicios que ya han sido mencionados como son aquellos en que:

- El valor del negocio exceda de 100 veces el salario mínimo general vigente para el área geográfica del Distrito Federal, elevado al año.

- Para su resolución, es necesario establecer, por primera vez, la interposición directa de una ley o fijar el alcance de los elementos constitutivos de una contribución.

Si la Sala Superior decide ejercer de oficio la facultad, lo comunicará a la Sala Regional antes de que ésta admita la contestación de la demanda. La petición de la citada Secretaría podrá presentarse antes de que se acuerde dicha admisión, en escrito dirigido a la Sala Superior, por conducto de la Sala Regional respectiva y acompañado de las constancias necesarias.

Cuando la Sala Regional proponga que un asunto sea resuelto por la Sala Superior, acordará enviar a ésta la petición, en el -

auto que admita la contestación de demanda.

Los acuerdos de la Sala Superior que admita la petición o que de oficio decidan resolver el juicio, serán notificados personalmente a las partes por la Sala Regional. Al efectuar la notificación se les requerirá que señalen domicilio para recibir notificaciones en la sede de la Sala Superior, así como que designen persona autorizada para recibir las o, en el caso de las autoridades, que señalen a su representante en dicha sede, apercibiendo a las propias partes que de no hacerlo, la resolución que dicte la Sala Superior les serán notificadas por lista.

Una vez cerrada la instrucción del juicio, la Sala Regional remitirá el expediente original a la Sala Superior, recibido éste, el Presidente de la Sala Superior designará Magistrado Ponente.

Desde este criterio horizontal o territorial, hay que considerar que ya se ha determinado el grado jerárquico del órgano jurisdiccional, pero existen distintos órganos jurisdiccionales de la misma jerarquía o grado. (80)

Los criterios para determinar los criterios territoriales del Tribunal Contencioso Administrativo pueden ser los siguientes:

- El lugar en que tenga su sede el órgano que dictó el acto impugnado.
- El domicilio del demandante o del demandado.
- El lugar en que se expidió el acto administrativo.

(80) STAFF JAIME. Op. Cit. Tomo I. Pp. 128 y ss.

- En algunos casos el lugar en donde radica el inmueble materia de controversia.

Por lo anteriormente podemos concluir que en la legislación federal mexicana, se adopta la primera solución y se considera competente a la Sala Regional que tenga jurisdicción en el lugar en que tenga su sede el órgano administrativo que dictó el acto impugnado. (artículo 117 y 118 del Código Fiscal de la Federación).

4.7.4 El Procedimiento.

d) Finalmente el cuarto elemento del contencioso administrativo viene a ser el procedimiento. Para los efectos de ésta investigación consideramos necesario utilizar la metodología de González Pérez (81), que divide el proceso contencioso administrativo en:

d'a) Nacimiento del proceso, éste comienza con una demanda.

Concepto de demanda, la doctrina denomina a la demanda como:

"Declaración de voluntad de una parte por la cual ésta solicita que se de vida a un proceso y que comience su tramitación". (82)

d'b) Naturaleza jurídica de la demanda, la demanda tiene, de acuerdo al concepto señalado la naturaleza jurídica de un acto procesal consistente en una declaración de voluntad de la demandante por la que se solicita la iniciación de un proceso y se diferencia de los demás procesales en el hecho de que tiene por objeto iniciar el proceso.

d'c) Regulación de la demanda. Las leyes reguladoras del pro-

(81) GONZÁLEZ PEREZJESUS. Op. Cit. P.p. 217 y ss.

(82) GUASP JAIME. Op. Cit. P.p. 299 y ss.

ceso contencioso administrativo federal lo es el Código Fiscal de la Federación. En él se contienen los:

- Requisitos Subjetivos.- Son referentes al órgano jurisdiccional, ya que la demanda debe dirigirse a un órgano jurisdiccional competente. También se refiere a las partes pues la demandante debe tener capacidad para ser parte procesal y además debe estar legitimada por un interés jurídico para iniciar el proceso.

También debe considerarse la legitimación pasiva de la demanda, que es la autoridad que dictó el acto de autoridad y el titular de la dependencia u órgano descentralizado del que dependa la autoridad responsable (artículos 198 y 207 del Código Fiscal de la Federación).⁽⁸³⁾

- Requisitos Objetivos.- Están contemplados en los artículos 208 y 209 del Código Fiscal de la Federación, por cuanto a lo ordenado en el artículo 208 del Código Fiscal de la Federación la demanda debe indicar:

- 1.- El nombre y domicilio del demandante.
- 2.- La resolución que se impugna.
- 3.- La autoridad o autoridades demandadas o el nombre y domicilio del particular demandado cuando el juicio sea promovido por la autoridad administrativa.
- 4.- Los hechos que den motivo a la demanda.
- 5.- Las pruebas que ofrezca. En caso de que se ofrezca prueba

(83) CFR GONZALEZ PEREZ JESUS. La Justicia Administrativa en México. Editorial Porrúa. Pp. 775 y ss.

pericial o testimonial se precisaran los hechos sobre los que deban versar y señalarán los nombres y domicilios del perito o de los testigos. Sin éstos señalamientos se tendrán por no ofrecidas.

6.- La expresión de los agravios que le cause el acto impugnado.

7.- El nombre y domicilio del tercero interesado, cuando lo haya.

Cabe señalar que la omisión de los datos señalados en los términos 1, 2, 3 y 4, pueden dar lugar a que el magistrado instructor deseche por improcedente la demanda.

Por otra parte, respecto de los requisitos señalados en el artículo 209, del ordenamiento legal en cita se establece que a la demanda de anulación se deberán agregar:

1.- Una copia de la misma para cada una de las partes y una copia de los documentos anexos para el titular a que se refiere la fracción III del artículo 198, o en su caso para el particular demandado.

2.- El documento que acredite su personalidad o en el que conste que le fue reconocida por la autoridad demandada, cuando no gestione en nombre propio.

3.- El documento en que conste el acto impugnado o, en su caso, copia de la instancia no resuelta por la autoridad.

4.- Constancia de la notificación del acto impugnado, excepto cuando el demandante declare bajo protesta o cuando hubiera si

do por correo. Si la notificación fue por edictos deberá señalar - la fecha de la última publicación y el nombre del órgano en que - ésta se hizo.

5.- El cuestionario que debe desahogar el perito, el cual de - berá ir firmado por el demandante.

6.- Las pruebas documentales que ofrezca.

Cuando las pruebas documentales no obren en poder del deman - dante o cuando no hubiéra podido obtenerlas a pesar de tratarse de documentos que legalmente se encuentren a su disposición, éste de - berá señalar el archivo o el lugar en que se encuentren para que a su costa demande expedir copia de ellos o se requiera su remisión cuando ésta sea legalmente posible. Para este efecto deberán iden - tificar con toda precisión los documentos y tratándose de los que pueda tener a su disposición, bastara con que acompañe copia de la solicitud debidamente presentada ante la responsable.

Se entiende que el demandante tiene a su disposición los do - cumentos, cuando legalmente pueda obtener copia autorizada de los originales o de las constancias. En ningún caso se requerirá el - envío de un expediente administrativo.

Cabe señalar por otra parte que la omisión en la presenta - ción de los documentos listados anteriormente pueden dar lugar a dos consecuencias:

- La primera de ellas es que si no se exhiben los documentos listados con los números 5 y 6, las mismas se tendrán por no ofrecidas.

- La segunda consecuencia implica, por el contrario que si - la omisión es relativa a los requisitos listados con los números del 1 al 4, la omisión en su presentación dará lugar a que se tenga por no presentada la demanda. Al respecto insistimos en que no hay razón lógica que explique la reforma legislativa que acabamos de comentar en este inciso. Estimamos que el hecho de que el procedimiento fiscal se aleje de las reglas del Derecho Procesal en general, además de que dificulta los medios de defensa, también limita la correcta impartición de justicia, que es lo que finalmente justifica la existencia de las instituciones procesales, entre las que se encuentra la posibilidad de corregir o completar las demandas oscuras o irregulares. Posiblemente el abuso consistente en incurrir mañosamente en irregularidades podría explicar (aunque no - justificar) la reforma que se comenta. No obstante, como consecuencia de la modificación que también se introdujo al Código en relación con la actualización de contribuciones y la forma en que se - causa los recargos, estimamos que difícilmente algún contribuyente utilizaría la vía de demanda irregular para prolongar los juicios, pues ello iría en franco detrimento de su patrimonio.

Subjetivos de la Contestación de la Demanda.

Esta debe ser producida por la autoridad competente que tenga la representación de la dependencia o entidad demandada. Tratándose de dependencias, por lo general es la Dirección General de Asuntos Jurídicos la que tiene competencia para producir la contestación; en el caso de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, es la Procuraduría Fiscal de la Federación, la que tiene la representación de esa dependencia para producir la contestación respectiva. Si se trata de entidades paraestatales la representación la tiene el apoderado de cada una de ellas.

- Requisitos Objetivos:

- De tiempo debe producirse en el plazo de 45 días hábiles.
- De forma. La contestación debe producirse en los términos del artículo 212 del Código Fiscal de la Federación.

De modo que en ella se:

- Desvirtuarán los hechos de la demanda.
- Desvirtuarán los conceptos de anulación.
- Se objetarán las pruebas de la actora si hay lugar a ello.
- Se ofrecerán pruebas de su parte.

Cabe señalar, que si en la contestación no se refiere a todos los hechos de la demanda que se le imputen de manera precisa a esa autoridad, se tendrán por presuntivamente ciertos tales hechos.

Los requisitos de la contestación son según el artículo 213 del ordenamiento legal en cita:

1.- Los incidentes de previo y especial pronunciamiento a - que haya lugar.

2.- Las consideraciones que a su juicio impidan se emitan de cisiones en cuanto al fondo, o demuestren que no ha nacido o se ha extinguido el derecho en que el actor apoya su demanda.

3.- Se referirá concretamente a cada uno de los hechos que - el demandante le impute de manera expresa, afirmándolos, negándolos, expresando que los ignora por no ser propio o exponiendo como ocurrieron, según sea el caso.

4.- Los argumentos por medio de los cuales se demuestra la - ineficacia de los agravios.

5.- Las pruebas que ofrezca.

En caso de que se ofrezca prueba pericial o testimonial, se precisarán los hechos sobre los que deba versar y se señalarán los nombres y domicilios del perito o de los testigos. Sin estos señalamientos se tendrán por no ofrecidas dichas pruebas.

- Anexos de la contestación al igual que la parte actora, la autoridad tiene la obligación de presentar anexos a su oficio de - contestación como son:

1.- Copias de la misma y de los documentos que acompañe para el demandante y para el tercero señalado en la demanda.

2.- El documento en que acredite su personalidad cuando el demandado sea un particular y no gestione en nombre propio.

3.- El cuestionario que debe desahogar el perito, el cual de

berá ir firmado por el demandado.

4.- Las pruebas documentales que ofrezca.

Cabe señalar, que al igual que en el caso del particular, si la autoridad demandada no anexa a su oficio de contestación los documentos a que se refieren las fracciones de la I a la IV del artículo 209 del Código Fiscal de la Federación, debe tenerse por no presentada la demanda. Por el contrario si no se anexa al oficio de contestación las pruebas a que se refieren las fracciones V a la VII, del mencionado artículo 209 del Código Fiscal de la Federación, la consecuencia será que se tengan por no ofrecidas las pruebas de que se trate.

DEMANDA EN CASO DE NEGATIVA FICTA.

Notese que la negativa ficta no sólo se configura respecto de autoridades fiscales porque al ampliarse gradualmente la competencia del Tribunal Fiscal de la Federación, el legislador dejó de hacer las precisiones en el Código Fiscal de la Federación y en la Ley Orgánica del Tribunal Fiscal de la Federación de modo que existe una laguna al respecto, sin embargo basta contemplar el juicio de anulación en todas sus características para comprender que la jurisdicción contenciosa administrativa se extiende al silencio de autoridades administrativas no fiscales, en relación con las cuales se puede configurar una negativa ficta. El efecto se invoca la jurisprudencia N° 125 de la Sala Superior del Tribunal Fiscal de la Federación, en donde brillantemente se ha establecido el criterio antes señalado, que a la letra dice:

"NEGATIVA FICTA.- EL TERMINO DE NOVENTA DIAS ESTABLICIDO EN EL ARTICULO 92 DEL CODIGO FISCAL DE LA FEDERACION ES APLICABLE A LAS AUTORIDADES ADMINISTRATIVAS.- La figura de la negativa ficta establecida por el artículo 92 del Código Fiscal de la Federación es atribuida también a las autoridades administrativas que no resuelvan los recursos o peticiones de los particulares en el término de noventa días, en relación con cuestiones que corresponden a la competencia del Tribunal Fiscal de la Federación, porque aunque el precepto legal se refiere expresamente a las autoridades fiscales, ello se explica porque originalmente el Tribunal fiscal sólo tenía competencia en materia fiscal y, por lo mismo, debe inferirse que al irse ampliando su competencia el legislador estimó innecesario hacer precisiones de vocabulario puesto que era lógico que al darse esa ampliación tendría las características de todo el sistema del juicio de nulidad. Así se desprende del artículo 26 de la Ley Orgánica de este Tribunal que dispone que cuando una ley otorgue competencia al Tribunal Fiscal de la Federación sin señalar el procedimiento o los alcances de la sentencia, se estará a lo que dispongan el Código Fiscal de la Federación y la propia ley. Por tanto, como la figura jurídica de la negativa ficta tiene por objeto el hacer posible el acceso a la jurisdicción contenciosa administrativa y concretamente el juicio de nulidad ante este Tribunal, a pesar del silencio de las autoridades, no puede legalmente considerarse inaplicable en relación con las instancias formuladas a las autoridades administrativas distintas de las fiscales, si sus resoluciones expresas están sujetas al control jurisdiccional de este propio cuerpo colegiado".

d'd) La Contestación de la demanda.

Allanamiento de la autoridad.- Si la autoridad al producir su contestación antes del cierre de instrucción se allana a la demanda, sin mayores trámites, con fundamento en el artículo 215 del Código Fiscal de la Federación y 375 del Código de Procedimientos Civiles se deberá dictar sentencia aún cuando no se haya cerrado la instrucción.

La contestación de demanda se encuentra regulada por la normatividad de los artículos 215 y 216 del Código Fiscal de la Federación, que plantean los siguientes supuestos:

- Invariabilidad de los fundamentos de derecho. De acuerdo a

ésto, la autoridad no puede cambiar los fundamentos de derecho que sustenten el acto administrativo.

- Impugnación de la negativa ficta. Tiene la obligación la autoridad de señalar los motivos y los fundamentos de la negativa -- ficta en efecto, recuérdese que al estudiar las distintas épocas - del Tribunal Fiscal de la Federación se estableció la figura de la negativa ficta bajo los siguientes requisitos.

1.- Un particular puede comparecer ante autoridad administrativa de manera respetuosa y por escrito planteando una solicitud o una consulta a la autoridad administrativa.

- Por el contrario si la autoridad revoca el auto impugnado el magistrado instructor, si no se ha cerrado la instrucción del - juicio deberá sobreseer el juicio con fundamentos en los artículos 203 fracción IV del Código Fiscal de la Federación y 30 fracción V de la Ley Orgánica del Tribunal Fiscal de la Federación.

- Contradicción en las contestaciones de las autoridades si es contradictorio lo señalado por la autoridad que dictó el auto de autoridad y lo manifestó por el tribunal de la dependencia o - organismo descentralizado del que dependa la autoridad responsable, se tomará en consideración sólo lo manifestado por el superior jerárquico, y se desestimarán lo manifestado por el subordinado.

La contestación de la demanda, también forma parte del inicio del proceso. Carnelutti para definirla hace mención a la litis, a la cual define como:

* Conflicto actual de intereses, cuya composición se lleva a cabo por medio de un proceso". (84)

El propio autor menciona que la litis se forma con la pretensión y la resistencia.

Pretensión es la exigencia de la subordinación del interés de otro al interés propio.

Resistencia, es la no conformidad con la subordinación de un interés propio al interés ajeno, y se divide en contestación (no - debo subordinar mi interés al de otro), y lesión (no lo subordino) de la pretensión.

Por tanto, la litis finalmente es definida como:

Conflicto intersubjetivo de interés calificado por una pretensión resistida.

d'e) Desarrollo del Proceso. La doctrina señala que para hablar del desarrollo del proceso, es necesario referirse a la instrucción del mismo y al período de alegatos procesales.

d'á.) Concepto de Instrucción del Proceso.- Guasp, señala - que:

* La instrucción del proceso tiende a proporcionar los elementos necesarios para que pueda llevarse a cabo la comparación entre los fundamentos de la pretensión y el ordenamiento jurídico". (95)

(84) CARNELUTTI. Instituciones del Nuevo Proceso Civil Italiano. Editorial Bosch. Barcelona 1970. Pp. 32.

(85) GUASP JAIME. Op. Cit. Pp. 312.

Por tanto, este período procesal comprende dos tipos de actividad: por un lado aquella en la que se aportan al proceso determinados hechos o normas como fundamento de la pretensión, así como la oposición a la pretensión; que anteriormente ha sido denominada como nacimiento del proceso, en la que se fija la litis; y la segunda parte del proceso en la que se tiende a verificar la veracidad de los datos aportados por las partes. Es precisamente en esta parte de la instrucción donde se desahogan las pruebas.

d'e.2 Concepto de Prueba.- La prueba es según la doctrina:

" La actividad por la que se trata de convencer al Juez de la existencia o inexistencia de los datos que han de servir de fundamento a la decisión del Proceso". (86)

d'e.3 Clasificación de las Pruebas.- La doctrina ha formulado diversas clasificaciones de pruebas. Sin pretender hacer mención a cada una de ellas, por no ser el objeto de este estudio, únicamente nos referiremos a una de las clasificadas más generales según la cual este tipo de actividad que trata de formar una convicción en el ánimo del juzgador, se puede dividir en:

- PRUEBAS PERSONALES. Se busca el convencimiento del juzgador por medio de personas. Si dichas personas son partes en el proceso se trata de una confección, cabe destacar que la legislación federal y estatal dictada en materia contenciosa administrativa prohíbe la confección por partes de las autoridades.

(86) PRIETO CASTRO. Tratado de Derecho Procesal Civil. Editorial - Pamplona. 1985. Pp. 613.

Si la persona no es parte del proceso, pero tiene conocimientos especiales una profesión, arte, u oficio se trata de una prueba pericial. El artículo 231 del Código Fiscal de la Federación, - señala el desahogo de la prueba pericial en el contencioso administrativo federal dividiéndolas en cinco etapas que son:

- DESIGNACION DE LOS PERITOS. En el auto que recaiga a la contestación de la demanda o de su ampliación, se requerirá a las partes para que dentro del plazo de diez días presenten a sus peritos, a fin de que acrediten que reúnen los requisitos correspondientes, acepten el cargo y protesten su legal desempeño, apercibiéndolas de que si no lo hacen sin justa causa, o la persona propuesta no acepta el cargo o no reúne los requisitos de ley, sólo se considerará el peritaje de quien haya cumplimentado el requerimiento.

- DESAHOGO DE LA PRUEBA PERICIAL. El magistrado instructor, - cuando a su juicio deba prescindir la diligencia y lo permita la naturaleza de ésta, señalará lugar, día y hora para el desahogo de la prueba pericial pudiendo pedir a los peritos todas las aclaraciones que estime conducentes y exigirles la práctica de nuevas diligencias.

- DICTAMEN DE PERITO. En los acuerdos por los que se discierna a cada perito, el magistrado instructor le concederá un plazo mínimo de quince días para que rinda su dictámen, con el apercibimiento a la parte que lo propuso de que únicamente se considerarán los dictámenes rendidos dentro del plazo concedido.

- SUSTITUCION DEL PERITO. Por una sola vez y por causas que

lo justifiquen, comunicada al instructor antes de vencer los plazos mencionados en éste artículo, las partes podrán solicitar la sustitución de su perito, señalando el nombre y domicilio de la nueva persona propuesta. La parte que haya sustituido a su perito conforme a la fracción I y no podrá hacerlo en el caso previsto en la fracción III de éste precepto.

- PERITO TERCERO. El perito tercero, será designado por la Sala Regional de entre los que tenga adscritos. En el caso de que no nubiére perito adscrito en la ciencia o arte sobre el cual ver-se el peritaje, la Sala designará bajo su responsabilidad a la persona que debe rendir dicho dictámen y las partes cubrirán sus honorarios. Cuando haya lugar a designar perito tercero valuador, el nombramiento deberá recaer en una institución fiduciaria, debiendo cubrirse sus honorarios por las partes.

- LA PRUEBA TESTIMONIAL.

Si la persona es un tercero que conoce los datos fuera del proceso se trata de una prueba testimonial. El artículo 232 del Código Fiscal de la Federación, señala el siguiente desarrollo para el desahogo de éste tipo de prueba.

Para desahogar la prueba testimonial se requerirá a la ofe-
rente para que presente a los testigos y cuando ésta manifieste no poder presentarlos, el magistrado instructor los citará para que comparezcan el día y hora que al efecto señale. De los testimonios se levantará acta pormenorizada y podrán ser formuladas por el magistrado e por las partes, aquellas preguntas que estén en relación directa con los hechos contravertidos o persigan la aclaración de cualquier respuesta. Las autoridades rendirán testimonio -

por escrito.

- PRUEBAS REALES. Se busca el conocimiento del juzgador por medio de cosas:

- MUEBLES. Se trata en éste caso de pruebas documentales. En el procedimiento contencioso administrativo las documentales públicas hacen prueba plena en los testimonios del artículo 234 del Código Fiscal de la Federación, por estar formando el procedimiento administrativo del cual emana el acto administrativo, de diversas actuaciones plasmadas en documentos públicos que integran el expediente administrativo en alto porcentaje de este tipo de juicios, se resuelve en base a documentales públicas.

- INMUEBLES.

Si la cosa es inmueble se tratará de pruebas consistentes en reconocimientos judiciales. Este tipo de actuaciones no ésta contemplado en el Código Fiscal de la Federación, pero si de manera supletoria es aplicable el Código Federal de Procedimientos Civiles.

- LAS PRESUNCIONES. No se trata propiamente de pruebas pero si se logra el convencimiento del juzgador por medio de hechos o por indicios de la existencia o inexistencia de otros hechos.

d'e.4 Los Incidentes en la Instrucción del Procedimiento. -
Burgoa señala que incidente es:

* Toda cuestión contenciosa que surge dentro de un juicio y que tiene estrecha relación con él*(87)

(87) BURGOA IGNACIO. El Juicio de Amparo. Editorial Porrúa, S.A. México 1979. Pp. 473.

Los incidentes del contencioso administrativo federal son de previo especial pronunciamiento, y estan contemplados en el artículo 217 del Código Fiscal de la Federación. Este tipo de incidentes que se dan durante la instrucción del procedimiento son de previo y especial pronunciamiento porque primero se debe de resolver respecto de ellos y sólo hasta que el órgano jurisdiccional haya dictado un fallo interlocutorio podrá continuar la secuela del procedimiento. Dichos incidentes son:

- La incompetencia en razón de territorio. Las reglas para su tramitación se contienen en el artículo 218 del Código Fiscal de la Federación, en relación con los artículos 24 y 25 de la Ley Orgánica del Tribunal Fiscal de la Federación.

Esto es así, porque el Tribunal Fiscal de la Federación tiene distribuidas Salas Regionales ubicadas en regiones en las que ha sido dividido el territorio nacional, tomando como base la sede de la autoridad ordenadora que emite el acto administrativo.

Es decir, cuando el acto administrativo puede ser impugnado vía juicio de nulidad, la Sala Superior que conozca del asunto será aquella que tenga jurisdicción territorial dentro de la zona donde se ejerce su competencia. Como ejemplo, debe señalarse que si el acto combatido fuese emitido por una autoridad que tiene su sede o domicilio en el Estado de Querétaro y la demanda es presentada ante la oficialía de partes común de las Salas Regionales Metropolitanas ubicadas en la Ciudad de México, ucalquiera de éstas se declarará incompetente de plano, comunicando la resolución a la

que en su concepto le correspondiera ventilar el negocio, en el caso del ejemplo sería la Sala Regional del Centro con domicilio en la Ciudad de Celaya Guanajuato, Michoacán, Querétaro y San Luis Potosí.

Como ya se señaló, la Sala que considera incompetente remite los autos a la que en su concepto sí es competente para continuar el trámite del juicio y esta última tendrá dos caminos aceptar la competencia y continuar el trámite o no aceptar dicha competencia, comunicando su decisión a la Sala requiriente, a las partes y a la Sala Superior, remitiendo los autos a ésta última, la que determinará quien resolverá el juicio hasta su conclusión.

- EL INCIDENTE DE ACUMULACION DE AUTOS. El Código Fiscal de la Federación, establece el incidente de acumulación de autos que se tramita ante el magistrado Instructor que conozca de la demanda presentada en primer término, debiendo resolverse en un plazo de diez días por la Sala, éste incidente de acumulación puede ser a petición de parte o de oficio.

Las reglas para la acumulación se refieren, a que las partes sean las mismas y se invoquen idénticos agravios, como ejemplo podríamos señalar que impugnen dos resoluciones y confirmen dos sanciones diferentes a un particular por la misma autoridad en donde se hicieron valer los mismos conceptos de anulación.

También procede la acumulación cuando son diferentes las partes y se invocan distintos agravios, pero el acto impugnado es uno mismo o se impugnan varias partes del mismo acto, como ejemplo si

existe una resolución en materia de impuestos, la resolución puede afectar el interés jurídico de una empresa y del agente aduanal por lo tanto, estos individualmente impugnarán el mismo acto a través de conceptos de anulación distintos siendo diferentes las partes.

- Como tercera causa de acumulación se da cuando se impugnan actos que sean uno antecedentes o consecuencias de los otros sin que importe que las partes y los agravios sean o no diversos.

Ejemplo derivado de una visita domiciliaria a una sociedad civil si se determina impuesto a cargo de esa sociedad civil y de cada uno de los socios en particular todos impugnarán el acto que se emita, por cuerda separada, pero procederá la acumulación por tener todos el mismo antecedente como lo es el acta de visita.

-INCIDENTE DE NULIDAD DE NOTIFICACIONES.- Las partes tienen a su favor el incidente que se cita, el que puede ser hecho valer cuando una notificación no fue realizada con arreglo a las formalidades y requisitos establecidos en el capítulo XI del Título VI -- del Código Fiscal de la Federación.

Cabe destacar la obligación que tienen los actuarios adscritos a las Salas Regionales del propio Tribunal para cumplir debidamente con sus funciones, siguiendo los lineamientos que se marcan para la notificación personal en el capítulo XI del título VI del referido Código Fiscal de la Federación. Por ello, las notificaciones a las partes deben estar ajustados a derecho existiendo obligación para el actuarios que efectue alguna notificación sin seguir

lo dispuesto en la ley que consiste en una multa de cien veces el salario mínimo general diario del área geográfica del Distrito Federal, y en caso de reincidencia la destitución del cargo.

- INCIDENTE DE INTERRUPCION POR CAUSA DE MUERTE O DISOLUCION.

El artículo 244 del Código Fiscal de la Federación, respecto de este incidente nos remite al Código Federal de Procedimientos Civiles, mismo que marca el procedimiento a seguir en los artículos - 358 al 364.

Es necesario establecer. que cuando el actor durante la secuela del juicio fallece, debe promoverse el incidente de referencia, puesto que debe promoverse con el acta de defunción correspondiente que él directamente interesado ha fallecido, y con el objeto esencial de que comparezcan a juicio los herederos a menos que la pretensión sea intransmisible o si el demandante con su muerte dejará sin materia el proceso, lo que ocasionaría que el juicio se sobreseyera.

La sentencia interlocutoria que se dicte en este incidente - tendrá como objeto en que el albacea o el heredero se le reconozca su interés jurídico para continuar con la etapa contenciosa administrativa.

- EL INCIDENTE DE RECUSACION POR CAUSA DE IMPEDIMENTO. El - objetivo primordial de éste incidente es que cuando uno de los magistrados que esté conociendo un juicio, si llega a encontrarse en alguno de los supuestos marcados por las VII fracciones del artículo

lo 204 del Código Fiscal de la Federación, éste impedido para conocer del asunto debiendo manifestar a la Sala Superior la causa para que se designe otro Magistrado en su lugar impidiéndose con ello que exista parcialidad al momento de emitir el fallo correspondiente, pues la labor de impartir justicia debe ser con una capacidad y atención plena e imparcial.

d'e.5 El Cierre de Instrucción del Proceso. Según el legislador federal (artículo 235 del Código Fiscal de la Federación), el magistrado instructor diez días después de concluida la sustanciación del juicio y no existiendo cuestión de previo y especial pronunciamiento por resolver, notificará a las partes que tienen un término de cinco días para formular alegatos por escrito. Al vencer dicho plazo, con alegatos o sin alegatos queda automáticamente cerrada la instrucción sin necesidad de declaratoria expresa, quedando a disposición del instructor el expediente para que formule el proyecto de sentencia.

e) Terminación del Proceso.- La doctrina coincide en que el proceso contencioso administrativo concluye de dos formas a saber:

1.- La terminación del proceso anormal: Al respecto, Burgoa señala que el objeto de la acción in-genere estriba en la prestación del servicio público jurisdiccional y que tal servicio nunca se despliega sin un sentido específico. Por ello, afirma que concepto de acción en general es sólo teórico, pues en la dinámica del derecho sólo se ejercitan acciones específicas, en que se busca la

dicción del derecho sobre la cuestión de fondo. En materia contenciosa administrativa se busca, en la mayoría de los casos, la declaratoria de nulidad de un acto administrativo. Esto mediante la emisión de una sentencia. Sin embargo, el proceso puede terminar anormalmente si una sentencia no resuelva el fondo, pero sí mediante ella se da por terminado el proceso. (88)

Alcala-Zamora y Castillo (89), divide a la terminación anormal del proceso en:

- Terminación del Proceso por Actividad de las Partes.- En éste caso existen dos supuestos:

1.- Por parte del demandante. Se presenta en caso de desistimiento. En tal caso el magistrado instructor debe dictar un auto sobreseyendo el juicio con fundamento en los artículos 203 fracción I del Código Fiscal de la Federación y 30 fracción V de la Ley Orgánica del Tribunal Fiscal de la Federación.

2.- Por parte del demandado se presenta ésta terminación por

(88) OVALLE. Derecho Procesal Civil. México 1985. P.p. 162 y ss.

(89) ANICETO ALCALA-ZAMORA Y CASTILLO . Clínica Procesal. Editorial Porrúa, México 1982. P. 210.

revocación del acto administrativo. El magistrado instructor deberá sobreseer el juicio con fundamento en los artículos 203 fracción V, del Código Fiscal de la Federación, y 30 fracción V de la Ley Orgánica del Tribunal Fiscal de la Federación.

- TERMINACION DEL PROCESO POR INACTIVIDAD DE LAS PARTES.- Si las partes no promueven en el juicio se configurará la caducidad de la instrucción. Esta forma de terminación del proceso contencioso administrativo no ésta prevista en el nivel federal por el legislador mexicano.

- TERMINACION POR HECHOS QUE IMPIDEN RESOLVER EL FONDO. Burgoa (90), indica que la imposibilidad para que el órgano jurisdiccional estudie y derima la cuestión de fondo, debe ser jurídica, es decir, debe estar prevista normativamente. Los impedimentos que provocan la imposibilidad de resolver el fondo se denominan causas de improcedencia y estan previstas en el artículo 202 fracciones de la I a la XII, en efecto en dicho numeral se indica que es improcedente el juicio ante el Tribunal Fiscal de la Federación, cuando:

- 1.- No se afecte los intereses jurídicos del demandante.
- 2.- Cuya impugnación no corresponda conocer a dicho Tribunal.
- 3.- Que hayan sido materia de sentencia pronunciada por el Tribunal Fiscal, siempre que hubiéra identidad de partes y se trate del mismo acto impugnado, aún que las violaciones alegadas sean diversas.

(90) BURGOA IGNACIO. Op. Cit. Pp. 475

4.- Respecto de las cuales hubiere consentimiento, entendiéndose que hay consentimiento únicamente cuando no se promovió algún medio de defensa en los términos de las leyes respectivas o juicio ante el Tribunal Fiscal en los plazos que señala éste Código.

5.- Que sean materia de un recurso o juicio que se encuentre pendiente de resolución ante una autoridad administrativa o ante el propio tribunal.

6.- Que puedan impugnarse por medio de algún recurso o medio de defensa, con excepción de aquellos cuya interposición sea optativa.

7.- Que los referidos actos impugnados sean recurso o medio de defensa diferente. Se entiende que ha conexidad siempre que concurren las causas de acumulación previstas en el artículo 219 del Código Fiscal de la Federación.

8.- Que hayan sido impugnados en un procedimiento judicial.

9.- Contra ordenamientos que den normas o instrucciones de carácter general y abstracto, sin haber sido aplicados concretamente al promovente.

10.- Cuando no se haga valer agravio alguno.

11.- Cuando las constancias de autos apareciera claramente que no existe el acto reclamado.

12.- En los demás casos en que la improcedencia resulte de alguna disposición del Código Fiscal de la Federación o de las le-

yes fiscales especiales.

Ahora bien, si se configuran las causales señaladas, la consecuencia es que el juicio de anulación debe ser sobreseído, ello de acuerdo a la fracción II del artículo 203 del ordenamiento legal en cita que indica.

Cabe señalar que el propio artículo 203 del Código tributario federal señala en sus fracciones I, III, IV y V, diversas causas de sobreseimiento como son:

- 1.- Por desistimiento del demandante.
- 2.- Cuando durante el juicio aparezca o sobrevenga alguna de las causales de improcedencia a que se refiere en el previsto artículo 202 del Código Tributario.
- 3.- En el caso de que el demandante muera durante el juicio, si su pretensión es intransmisible o si su muerte deja sin materia el proceso.
- 4.- Si la autoridad demandada deja sin efecto el acto impugnado.
- 5.- En los demás casos en que por disposición legal haya impedimento para emitir resolución en cuanto al fondo.

EFFECTOS DE LA SENTENCIA. Dictada la sentencia y decidida la conformidad de la pretensión de la actora con el ordenamiento jurídico, la eficacia jurídico-procesal se desenvuelve en tres direcciones:

- a) INCONFORMIDAD DE LAS PARTES.- En este caso se presen-

tan dos supuestos:

1.- Fallo Desfavorable a la Autoridad.- Si el fallo es desfavorable a la autoridad ésta cuenta con el recurso de revisión ante el Tribunal Colegiado de Circuito en Materia Administrativa competente en la sede de la Sala Superior respectiva. En forma resumida y anticipando que el cuarto capítulo se analizará en detalle ésta defensa se sostiene que la secuencia de esta defensa es la siguiente:

- TERMINO DE LA IMPOSICION DEL RECURSO. Debe interponerse -- dentro del plazo de quince días siguientes a su notificación, ante la Sala Responsable y lo resolverá un Tribunal Colegiado del Poder Judicial Federal.

- REQUISITOS DE CUANTIA. Para que proceda el recurso debe de tener el negocio una cuantía superior a tres mil quinientas veces el salario mínimo general diario del área geográfica correspondiente al Distrito Federal, vigente en el momento de que se dicte sentencia. Si la cuantía es indeterminada, o el recurso procederá -- cuando el negocio sea de importancia y trascendencia. Si la sentencia anula créditos determinados por autoridades locales coordinadas con la Federación, el recurso lo deberá interponer la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

Si el particular interpon amparo directo contra la sentencia y la autoridad, por su parte, agota el recurso de revisión, el asunto se debe resolver en una misma sesión del Tribunal Colegiado.

2.- Fallo Desfavorable al Particular.- Si el fallo es desfavorable al particular, éste deberá interponer el recurso de revisión contra el jui-

cio de amparo directo ante el Tribunal Colegiado de Circuito en Materia Administrativa en Turno, si bien esto lo analizaremos en detalle en el cuarto capítulo de la tesis.

3.- TERMINACION NORMAL DEL PROCESO POR MEDIO DE UNA SENTENCIA. El proceso contencioso administrativo termina normalmente por el acto del órgano jurisdiccional en el que se decide acerca de la conformidad o disconformidad de la pretensión de la actora con el ordenamiento jurídico.

Guasp (91), señala que el epílogo del proceso es la sentencia. al respecto proporciona el siguiente concepto:

* La sentencia es un acto procesal proveniente de la actividad del órgano jurisdiccional que implica la decisión de una cuestión contenciosa o debatida por las partes dentro del proceso, bien sea incidental o de fondo. (92)

- CLASIFICACION DE LAS SENTENCIAS

1.- Desde el punto de vista de la controversia que resuelve se dividen en :

- a) Definitivas cuando resuelven el fondo del asunto; y
- b) Interlocutorias cuando resuelven cuestiones incidentales.

2.- Por el fin que persiguen pueden ser:

a) Definitivas cuando no alteran las relaciones jurídicas, materiales y sólo se limitan a comprobar la realidad jurídica sin modificarla. Estas sentencias pueden ser desestimatorias de la pretensión o estimatorias de la pretensión del actor. En el juicio contencioso administrativo las sentencias estimatorias implicarán la confirmación de la validez del acto administrativo.

(91) GUASP JAIME. Op. Cit. P.P. 550 y ss.

(92) BURGOA IGNACIO. Op. Cit. P. 528

b) Las sentencias constitutivas producen relaciones jurídicas materiales que antes no existían. En el contencioso administrativo no se presentan este tipo de sentencias.

3.- Clasificación de la Sentencia por Efectos Procesales.-
En éste caso las sentencias pueden ser:

a) Firmes cuando ya no son susceptibles de impugnación por medio de un recurso ordinario o extraordinario.

b) No firmes cuando son susceptibles de impugnación.

- Requisitos de la Sentencia. La doctrina (93), señala que la estructura lógica de una sentencia implica la existencia de tres capítulos que son:

a) El capítulo relativo a los Resultandos. Contiene una expresión sucinta y consisa del juicio, la narración de las cuestiones o hechos debatidos tal como se sucedieron durante el procedimiento administrativo. Cabe señalar que el Código Fiscal no hace mención a éste capítulo pero el Código Federal de Procedimientos Civiles de aplicación supletoria en el procedimiento contencioso administrativo (artículo 197 del Código Fiscal de la Federación), señala que:

" Las sentencias contendrán además de todos los requisitos con bases a toda resolución judicial, una relación sucinta de las cuestiones planteadas y pruebas rendidas".

b) Los considerandos implican o significan los razonamientos

(93) Ibidem. Pp. 523.

lógico-jurídico formulados por el juzgador , resultantes de la apreciación de las pretensiones de las partes relacionadas con elementos probatorios aducidos y presentados o desahogados, las situaciones jurídicas abstractas respectivas previstas en la ley.

El artículo 237 del Código Fiscal de la Federación, al respecto señala que las sentencias del Tribunal Fiscal de la Federación, se fundarán en derecho y examinarán todos y cada uno de los puntos controvertidos del acto impugnado, teniendo la facultad de invocar hechos notorios.

Cabe señalar, que a partir de 1980, se estableció en el texto del párrafo segundo del propio artículo 237 del Código Fiscal de la Federación, la obligación de estudiar todos y cada uno de los conceptos formales de anulación, aún cuando se considere fundado alguno de ellos. Cabe señalar que los Tribunales Colegiados no sostienen este criterio ya que se ha asentado la tesis de jurisprudencia visible en el apéndice al Semanario Judicial de la Federación, relativo a la Tercera Parte de la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación de 1917-1985, a fojas 543, 544 en cuyo rubro señala:

" Sentencia del Tribunal Fiscal de la Federación no necesariamente debe ocuparse en todos los puntos de la demanda de contestación y resolución impugnada, cuando claramente se resuelve sobre cuestiones formales".

Consideramos que la tesis de los Tribunales Colegiados puede dejar de lado la obligación de pronunciarse respecto de todos y cada uno de los conceptos de anulación formales. Por ejemplo si du-

rante una visita domiciliaria la orden de visita no contiene los elementos que ordena el artículo 16 Constitucional como son: El señalamiento de la persona física o moral a quien va dirigida la orden; el lugar donde se llevará a cabo la visita; y el objeto de ésta; se puede anular el acto administrativo que tenga su antecedente en tal visita domiciliaria, sin necesidad de estudiar los restantes agravios formales, pues ello bastará para que se deje sin efecto el acto impugnado.

Cabe señalar, al referirnos a los considerandos de la sentencia que resuelve el juicio contencioso administrativo, que surge, doctrinaria y legalmente, la siguiente interrogación:

- ¿Existe la suplencia de la queja deficiente en el contencioso administrativo? Para resolver esta interrogante, es necesario considerar que la palabra "deficiencia" (94) tiene dos acepciones: La falta o coherencia de algo; o la de imperfección.

En el presente orden de ideas suplir una deficiencia implica integrar lo que falta, es decir, remediar la coherencia o subsanar una imperfección, es decir, completar o perfeccionar lo que ésta incompleto o imperfecto.

Ahora bien, en el Juicio Contencioso Administrativo Federal - el legislador federal no ha contemplado esta figura procesal, ya que a lo único que ésta facultado el Tribunal Fiscal de la Federación es a suplir el error en que incurra el demandante al invocar el precepto que estima violado. En efecto, el mencionado artículo 237 del Código Fiscal de la Federación, señala que las Salas pue-

94 - *Idem.* Pp. 205

den corregir los errores que adviertan en la cita de los preceptos violados y examinar en su conjunto los agravios y causales de ilegalidad, así como los demás razonamientos de las partes, a fin de resolver la cuestión efectivamente planteado, pero sin cambiar los hechos expuestos en la demanda y en la contestación.

c) Los puntos resolutivos de la sentencia, son las conclusiones concisas y concretas expuestas en forma de proposiciones lógicas que se derivan de las consideraciones jurídicas y legales formuladas en el caso de que se trate. Los puntos resolutivos son propiamente los elementos formales de una sentencia que otorgan a ésta el carácter de acto autoritario, ya que en ellas se condensa o culmina con la función jurisdiccional con efectos obligatorios, pues tanto los resultados como los considerados no son sino la preparación lógica-jurídica de la decisión judicial, que repetimos, se precisa en las proposiciones resolutivas

- EFECTOS DE LA SENTENCIA SOBRE LOS ELEMENTOS DEL ACTO ADMINISTRATIVO.- Recuérdese que en el juicio contencioso administrativo ésta en debate la validez de un acto administrativo: Este puede presentarse en forma de resolución que resuelva un recurso administrativo. Por ejemplo, cuando se emite una liquidación de impuesto sobre la renta (acto administrativo original), y se interpone el recurso de revocación ante la autoridad que lo dictó y al resolver se el recurso se confirma el crédito fiscal (acto administrativo confirmatorio), en tal caso, se estará ante una sentencia que versará sobre la legalidad del acto confirmatorio; o

También puede darse el caso que no exista recurso administrativo contra el acto, o bien que la defensa sea de interposición opcional, pues en tal caso, se puede acudir directamente al Tribunal Fiscal de la Federación y la sentencia versará en cuanto a la legalidad de los elementos del acto administrativo.

En el presente orden de ideas es de señalar que según el Doctor Delgadillo Gutiérrez (95), los elementos del acto administrativo se agrupan en:

a) Elementos Subjetivos. Están integrados por los sujetos activo y pasivo del acto administrativo. Es de trascendente importancia que el órgano de la administración que tiene a su cargo la producción del acto lo revista de los requisitos que la ley establece para su pronunciamiento, por lo que debe ser emitido por una autoridad competente, es decir, por un sujeto de la administración, y que además la ley le otorgue las facultades para pronunciarse en la materia, es decir, que el órgano debe contar con facultades en razón de materia, grado, territorio y cuantía. La consecuencia de que no se reúnan estos requisitos se señalan en el artículo 238 - fracción I del Código Fiscal de la Federación, según el cual se declarará la nulidad del acto administrativo por la incompetencia del funcionario que la haya dictado y ordenado o tramitado el procedimiento del que deriva dicha resolución.

b) Los Elementos Objetivos, según el citado autor (96), son tres los elementos, como son:

(95) DELGADILLO GUTIERREZ LUIS HUMBERTO. Elementos de Derecho Administrativo. Editorial Limusa México 1989. Pp. 174 y ss.

(96) Ibidem. Pp. 174.

- EL OBJETO, se identifica como la materia o el contenido del acto, el cual de acuerdo al derecho común debe ser cierto y jurídicamente posible.

- EL MOTIVO. También llamado presupuesto de hecho o causa, está constituido por las circunstancias especiales que la autoridad tome en cuenta para emitir el acto. La diferencia entre motivo y motivación es de género a especie, pues la motivación es la expresión que la autoridad hace del motivo de su acto.

- EL FIN. Es el propósito que se persigue con la emisión del acto y siempre debe corresponder a la satisfacción del interés público. Ya hemos señalado con anterioridad que es en éste aspecto cuando se presenta el desvío de poder, pues según la doctrina se configura cuando la administración, utilizando sus poderes, actúa pretendiendo alcanzar un fin diverso al que en derecho correspondiere de manera general o a dicha autoridad en particular. Por ejemplo, cuando por un interés personal, guiado por un fin político, ideológico o religioso, de amistad o enemistad, dicta el acto desconociendo el texto de la ley y favoreciendo a terceros, configurando con ello un claro desvío de poder. También se presenta el desvío de poder cuando el interés administrativo de quien dicta el acto es diverso al que persigue el texto de la ley. En este caso, el desvío de poder no es por motivos personales sino por los intereses de la administración. Que no ajusta a derecho los elementos objetivos consistentes en el objeto, el motivo y el fin, tiene distintos objetivos en la sentencia, sobre él.

En resumen, al no apearse a derecho los elementos objetivos

del acto administrativo impugnado, los efectos de la sentencia serán:

- Si el objeto o contenido del acto no es cierto o jurídicamente posible, según la fracción IV del artículo 238 del Código Fiscal de la Federación, deberá ser anulada lisa y llanamente. Bagta recordar que dicho numeral indica que si el acto se dictó en contravención a las disposiciones aplicadas o dejó de aplicar las debidas, debe anularse este.

- Si el motivo o circunstancias que la autoridad tomó en cuenta para emitir el acto no se ajusta a derecho, la nulidad según la fracción II del artículo 238 del Código Fiscal de la Federación, debe ser para efectos. Esto en relación con la fracción III del artículo 239 del ordenamiento en cita, ya que éste contempla la posibilidad de declarar la nulidad del acto administrativo para determinados efectos, debiendo precisar con claridad la forma y términos en que la autoridad administrativa dicte una nueva resolución dejando sin efecto el acto administrativo original, por su falta de motivación y fundamentación, pero no debe ordenarse a la autoridad que emita un nuevo acto debidamente motivado y fundado, pues esto es una facultad potestativa de ella.

- En cuanto al desvío de poder, ésta contemplada únicamente como causal de anulación en la fracción V del artículo 238 del Código Tributario Federal, según el cual es causa de anulación del acto administrativo el hecho de que la resolución administrativa sea dictada en ejercicio de facultades discrecionales no correspondan a los fines para los cuales la ley confiere dichas facultades.

c) Elementos Formales. El autor en cita (97), señala que el elemento formal del acto administrativo ésta integrado por la observancia del procedimiento preescrito para la elaboración del acto, su expresión por escrito y su comunicación a los interesados.

La observancia del procedimiento es trascendente para la integración de la voluntad administrativa, sobre todo con relación al respecto de los derechos del particular. En efecto, es trascendente que se otorgue en el procedimiento la garantía de audiencia al particular, cabe señalar que la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha señalado dos requisitos para que opere tal garantía, como son:

- 1.- Que se otorgue al particular la facultad de expresar lo que a su interés convenga; y
- 2.- Que se le permita probar los hechos que afirma.

Tal tesis es la siguiente:

" No basta que una persona sea llamada a determinado procedimiento para considerar que con ello se respeta la garantía de audiencia sino que es necesario que en el mismo se aprecien las pruebas aportadas y se tome en cuenta lo que haga valer en defensa de sus derechos, aduciendo las razones concretas por las cuales se desechan, en su caso, esas pruebas o se desestiman los argumentos hechos valer".(98)

También es de trascendente importancia que el acto administrativo que va afectar la esfera jurídica del particular realmente

(97) Ibidem. Pp. 175.

(98) Informe de 1984. Segunda Sala. Pp.86. Ibidem. Informe de 1985. Tesis 35.

lo sea comunicado al particular, pues se le dejaría en estado de indefensión con una ilegal notificación que daría lugar a la ejecución del acto sin que realmente se haya hecho del conocimiento del afectado. Los artículos 134 y 137 del Código Fiscal de la Federación, señalan los requisitos de la comunicación del acto, que debe sujetarse a lo siguiente:

1.- Debe constituirse el notificador en el domicilio del particular, y si no localiza a éste o a su representante legal se le dejará citatorio para que se le espere a una hora fija del día hábil siguiente a fin de entender la notificación del acto administrativo.

2.- Si no se atiende el citatorio, el notificador comunicará el acto con la persona que localice en el lugar o en su defecto con un vecino. Y si éstos se niegan a recibir la notificación ésta se efectuará por instructivo fijado en la puerta del particular (ésta modalidad de notificación por instructivo se establece a partir de 1990, por adición al artículo 137 del Código Fiscal de la Federación, contenida en la Miscelánea Fiscal publicada en el Diario Oficial de la Federación el 28 de diciembre de 1989).

Cabe señalar, que el procedimiento de notificación establecido en el Código Fiscal de la Federación es utilizado para la comunicación de actos administrativos relativos al cumplimiento y obligaciones fiscales formales y substanciales y que la comunicación de actos administrativos de naturaleza diversa a la fiscal se efectuará conforme a lo señalado en las diversas disposiciones administra

tivas. Por ejemplo, para notificar las sanciones impuestas por la Dirección General de Asuntos Jurídicos de la Secretaría del Trabajo y Previsión Social, se atenderá lo ordenado en el artículo 21 y siguientes del Reglamento que Establece el Procedimiento para la Aplicación de Sanciones Administrativas por Violación a la Ley Federal del Trabajo. En efecto, en éste numeral se establece el procedimiento de notificación del emplazamiento a la audiencia de ley de acuerdos dictados en el procedimiento administrativo sancionador, etc. Al igual que en el Código Fiscal de la Federación, se prevén las notificaciones personales, por correo certificado y por instructivo, si bien no se contemplan las notificaciones por correo ordinario o telegrama ni aquellas que se efectúen por estrados o edictos, si bien ésto no tiene mayor trascendencia ya que, por lo general, los actos administrativos de molestia o de privación, por lo general son notificados personalmente, (sobre todo si implican la necesidad de desarrollar el procedimiento administrativo de ejecución); o por correo certificado con acuse de recibo.

- Anulación de Actos Administrativos por no Observarse las Formalidades Esenciales del Procedimiento de su Emisión o de su Comunicación. El legislador federal en los artículos 238 fracción III, y 239 fracción III del Código Fiscal de la Federación, establece que es causal de anulación de una resolución administrativa el hecho de que ésta precedida de vicios de procedimiento que afecten las defensas del particular y trasciendan al sentido del acto administrativo.

Al respecto, existen dos posibilidades en cuanto al sentido de los efectos de la sentencia del Tribunal Fiscal de la Federación: El primero de ellos implica que la sentencia se dicte para el efecto de que se reponga el procedimiento viciado; la segunda posibilidad implica que el tribunal contencioso administrativo declare la nulidad de la resolución impugnada para el efecto de que la autoridad administrativa dicte otra anulando el acto administrativo original que se encuentra viciado de origen sin ordenarle a la autoridad que emita un nuevo acto administrativo por ser ésta una facultad potestativa de la autoridad administrativa. Como señalamos anteriormente el segundo criterio nos parece más apegado a Derecho, si bien existen casos en los que los efectos del nuevo acto administrativo se deben delinear perfectamente en la sentencia para cumplir con el principio de seguridad jurídica que debe observarse en las relaciones jurídicas que se dan entre la Administración Pública y los administrados. Por ejemplo, cuando no se analizan determinadas pruebas en un procedimiento administrativo que culmina con la emisión del acto administrativo impugnado en el contencioso administrativo, la sentencia del órgano jurisdiccional deberá ser dictada para efecto de que se estudie y valoren las pruebas aportadas oportunamente por el administrado. La nulidad por vicios de procedimiento se encuentra descrita por el Poder Judicial en la Jurisprudencia del Primer Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito, publicada en el informe de labores rendido por su Presidente a la Suprema Corte de Justicia de la Nación en 1979 en donde se establece:

" FRUTOS DE ACTOS VICIADOS.- Si un acto o diligencia de la autoridad esta viciada y resulta inconstitucional, todos los actos derivados de él o que se opongan en él o que en alguna forma estan condicionados por él, resultan también inconstitucionales por su origen y los tribunales no deben de darle valor, ya que de hacerlo por una parte alentarían practicas viciosas cuyos frutos serían aprovechables por quienes lo realizan y por otra parte, los tribunales se harían en alguna forma partícipes de tal conducta irregular al otorgar a tales actos valor legal".

Para finalizar los comentarios relativos al sentido de la sentencia que se debe dictar cuando el acto administrativo éste procedido de violaciones de procedimiento, queremos señalar la tesis sostenida por el Primer Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito, según la cual, las violaciones de procedimiento debe ser estudiadas por el contencioso administrativo, en primer lugar y de no ser operantes, en seguida deben estudiarse -- las violaciones de fondo, si bien, si es evidente la violación de fondo se pueden estudiar en primer lugar y dejar de lado las violaciones de procedimiento, a fin de evitar sobrecarga en las actividades de las autoridades administrativas y los órganos jurisdiccionales contencioso administrativos, que se ven saturados de trabajo por procedimientos repuestos por la autoridad administrativa. El caso de excepción que se comenta se encuentra en la tesis del Primer Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito, visible en el compendio de Tribunales Colegiados, Volumen 37, Septima Epoca, Sexta Parte Página 67 en donde se señala:

"Violaciones de Procedimiento y de Fondo.- Caso en que debe estudiarse las segundas. Si bien en prin

cipio cuando se alegan violaciones de procedimiento y violaciones de fondo, se deben estudiar - aquellas, en primer lugar, ya que de ser fundadas resulta ocioso el estudio de las violaciones de fondo, también es cierto que es legalmente posible, cuando el tribunal encuentre fundada la violación de fondo y atentas las características del negocio, que se estudie en primer lugar dicha violación, si ello lleva a la conclusión de conceder el amparo solicitado sin necesidad de estudiar las violaciones procesales, que de ser procedentes sólo lo llevarían a mandar reponer el procedimiento - desde luego, sin llegar a estudiar las violaciones de fondo. En las mismas condiciones, se puede estudiar el fondo del negocio en base al principio de economía procesal sin llevar a los tribunales, ya de por sí recargados de negocios, a complicar la tramitación de los asuntos sin ninguna utilidad práctica jurídica*.

- Efectos Jurídico-Procesales de la Sentencia.- Según González Pérez (99), la sentencia del órgano jurisdiccional contencioso administrativo, se desenvuelve en dos direcciones:

a) Efectos declarativos, son según el autor en cita: (100).

1.- La Cosa Juzgada implica que dictada la sentencia ningún otro órgano jurisdiccional puede dictar una nueva sentencia sobre el mismo asunto. Si se promoviera un nuevo juicio sobre el mismo asunto, la controversia sería improcedente según el artículo 202 fracción III del Código Fiscal de la Federación. Sin embargo, es requisito esencial de la Cosa Juzgada que la sentencia sea firme, es decir que ya no sea admisible recurso ordinario o extraordinario alguno en contra, y si bien esto sucediera hasta en tanto no transcurran los plazos previstos para la interposición de los re-

(99) Op. Cit. Pp. 701.

(100) Ibidem.

cerros oponibles a ella y si se interpuso en su contra dicho recurso, la firmeza no se producirá sino hasta que se resuelva el recurso interpuesto y se sobresea éste. Cabe señalar que los efectos de la Cosa Juzgada operan desde que la sentencia es firme, pero sólo adquiere relevancia practica cuando se intenta poner en tela de juicio lo resuelto por el Tribunal Contencioso Administrativo. El legislador federal, al respecto ha establecido soluciones para hacer efectiva la Cosa Juzgada como son las que tienden a impedir que se produzca un nuevo fallo. En éste caso opera la causal de improcedencia del artículo 202 fracción III, del Código Fiscal de la Federación, que hace improcedente el juicio que verse sobre la misma materia de otro juicio ya resueltos; las otras medidas tienden a eliminar del mundo de derecho el nuevo acto administrativo dictado, a pesar de la Cosa Juzgada a través del recurso de queja por incumplimiento de la sentencia previsto en el artículo 239 del Código Fiscal de la Federación, que hace procedente a ésta instancia contra la indebida repetición de acto, de un acto administrativo anulado o de aquel que se dicte incurriéndose en exceso o en defecto de una sentencia del Tribunal Contencioso Administrativo. En caso de que hubiera repetición del acto anulado, al resolverse la queja, se dejará sin efectos el nuevo acto administrativo y se ordenará a la autoridad responsable que se abstenga a incurrir en nuevas repeticions.

Si el funcionario insistiera en la repetición del acto, se dará aviso al superior jerárquico para que proceda a fincar respon

sabilidades y se le impondrá una multa al responsable hasta de noventa veces el salario mínimo general diario vigente en el área geográfica en el distrito federal.

b) Efectos Ejecutivos. Se presentan en dos sentidos:

-Si el fallo es desfavorable a la autoridad y no se interpone en su contra el recurso de revisión, y además se ordena a la autoridad que dicte una nueva resolución, la autoridad administrativa contará con un plazo razonablemente breve para cumplimentar el fallo que es de cuatro meses según el artículo 239, párrafo segundo.

Cabe señalar, que existe una laguna en la ley al no prever un procedimiento por medio del cual se logre en la fase contenciosa administrativa la ejecución forzosa de fallo. Es por ello que -Fix Zamudio (101), señala que: Debe prevalecer la jurisprudencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación en el sentido de que sí la autoridad administrativa es omisa o se niega a cumplir un fallo favorable al administrado, éste último debe acudir al juicio de amparo, a fin de que se imponga a la responsable el fallo del Tribunal Fiscal.

-En otro sentido, se presenta cuando el fallo es desfavorable al particular y éste no interpone el juicio de amparo respectivo. En tal caso, el tribunal notificará el fallo a la autoridad administrativa y a partir de esa fecha esta puede ejecutar el acto administrativo. Pero sino lo hace correra en su contra el término prescrito que liberará al administrado de la prestación que se le

(101) FIX ZAMUDIO HECTOR Op. Cit. Pp. 108.

exija.

- Efectos Jurídicos-Materiales de la Sentencia del Contencioso Administrativo. Estos son: directos que consisten en:

1.- La Anulación del Acto Administrativo.- La sentencia priva de efectos al acto administrativo y lo suprime total o parcialmente del mundo jurídico; al ser desfavorable a la autoridad el fallo, ésta puede interponer en su contra el recurso de revisión.- Esta defensa legal será objeto de estudio en el siguiente capítulo.

2.- Otro efecto directo de la sentencia, es la modificación, creación o extinción de las resoluciones jurídicas que nacen del acto administrativo impugnado; y

- Efectos Indirectos de la Sentencia.- Estos pueden ser:

1.- Firmeza de las relaciones jurídicas provenientes del acto administrativo. Esto ocurre cuando el Tribunal Contencioso Administrativo confirma la validez del acto impugnado, por estimar que éste cuenta con los requisitos subjetivos, objetivos y formales de acuerdo al ordenamiento jurídico. En tal caso, si no ha operado la Cosa Juzgada el particular puede interponer en contra de la sentencia confirmatoria el juicio de amparo.

2.- Otro efecto indirecto reflejo de la sentencia puede ser la responsabilidad en que incurra el funcionario administrativo encargado de ejecutar el acto administrativo impugnado, si con su negligencia no lleva a cabo la actuación, causando con ello un perjuicio económico al erario federal, dando lugar a que se le finque una responsabilidad administrativa.

Con lo anterior, damos por concluido el tercer capítulo de -
ésta investigación, restando únicamente, el estudio del juicio de
amparo directo e indirecto oponible por el administrado, como últi
ma instancia a la ilegal actuación de la administración pública. -
Si bien será materia del siguiente capítulo.

Con lo anterior queda descrita la segunda defensa administra
tiva establecida en favor de los miembros de la sociedad por el -
constituyente federal, y por el legislador federal, en contra de -
ilegales actuaciones de la administración pública. Este estudio ha
sido necesario, conjuntamente con el que se hará en el Capítulo -
Quinto de esta tesis, con el fin de describir el contexto general
de la situación jurídica del particular y con ello estar en posibi
lidad de sostener la tesis de que existe un retroceso en el estado
de derecho en perjuicio de los miembros de la Sociedad.

CAPITULO CUARTO

"LA ULTIMA INSTANCIA DEL PARTICULAR FRENTE A LOS ACTOS DE LA ADMINISTRACION PUBLICA EN FORMA DE JUICIO DE AMPARO DIRECTO E INDIRECTO".

4.1 ASPECTOS GENERALES

En el desarrollo de ésta tesis, para describir al Estado de Derecho y con ella la protección jurídica de la sociedad, se han analizado sucesivamente las defensas oponibles por los miembros de la sociedad que la doctrina denomina administrados, a la ilegal actuación de la Administración Pública, que dictando actos administrativos afecta su esfera jurídica, bien porque se trate de actos de privación, bien porque sean simplemente actos de molestia, todo ello dentro de la idea ya mencionada del Estado de Derecho.

Dentro de éste contexto, en éste capítulo nos referiremos al amparo directo como última instancia con que cuenta el particular en contra del acto administrativo, que para entonces ya habrá sido confirmado al resolverse sucesivamente el recurso administrativo y el juicio contencioso administrativo mediante una sentencia que resuelva el fondo o por la que se sobresea el juicio (artículo 248 - del Código Fiscal de la Federación).

Cabe destacar que en algunos casos el particular puede, de -

manera excepcional, interponer en contra del acto administrativo - el juicio de amparo indirecto, sin agotar el principio de definitividad, en los casos que la ley prevee y que serán analizados oportunamente.

Ahora bien, y entrando en materia, por razón de método, en primer lugar, daremos un concepto de juicio de amparo, enseguida - indicaremos sus principios, para posteriormente hacer mención en - lo particular al juicio de amparo bi-instancial o amparo administrativo indirecto y en segundo término al uni-instancial o amparo directo.

4.2 CONCEPTO DE JUICIO DE AMPARO.- Burgoa (102), señala que la formulación de un concepto, se integra mediante la reunión de todos - los elementos que lo componen en una proposición lógica, por ello, tratándose del juicio de amparo, según el autor en cita, su concepto debe comprender, por ende, todas las características que constituyan su esencia jurídica institucional, mismas que se refieren a las notas en que se traduce su género próximo y a las que implican su diferencia específica.

Bajo la metodología propuesta por el citado autor, se considera que el amparo es un medio jurídico que preserva las garantías constitucionales del gobernado contra todo acto de autoridad que - viole (fracción I del artículo 103 de la Constitución); que ga---

(102) BURGOA IGNACIO. El Juicio de Amparo. Editorial Porrúa, S.A. México 1971. VIII Edición. Pp. 195.

rantiza en favor del particular, el sistema competencial existente entre las autoridades federales y las de los estados (fracción 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 la función del interés jurídico particular del gobernador.

En tales condiciones, el amparo vienen a ser un medio jurídico de tutela directo de la Constitución y de tutela indirecta de la ley secundaria, reservando bajo éste último aspecto, y de manera extraordinaria y definitiva todo el derecho positivo.

Por otra parte, el amparo se substancia en un procedimiento jurisdiccional o contencioso incoado por el gobernado, particular específico que se siente agraviado por algún acto de autoridad que origine la contravención de alguna garantía Constitucional (y por tanto, a la Constitución misma o a cualquier ordenamiento secundario a través de la garantía de legalidad) o la transgresión a la esfera de competencia entre la Federación y los Estados.

La acción que se inicia contra dicho procedimiento, se dirige contra el Organó Estatal al que se atribuye el acto infractor, teniendo en consecuencia, áquel el carácter de parte demandada.

Asimismo, la sentencia que se dicta en este procedimiento, con la que culmina el amparo, al otorgar la protección en favor del gobernado, inválida el acto violatorio.

De lo ya señalado, se sigue que el amparo tiene una finalidad esencial dual simultánea e inseparable, pues al proteger al gobernado contra cualquier acto de autoridad que infrinja la Constitución y, por ende, todo ordenamiento legal secundario, preserva concomitantemente el orden constitucional y el normativo constitucional.

Con las notas esenciales del juicio contitucional, el autor cita, llega al siguiente concepto:

"El amparo es un juicio o proceso que se inicia por la acción que ejercita cualquier gobernado ante los Organos Jurisdiccionales Federales contra todo acto de autoridad (tato Censo) que le causa un agravio en su esfera jurídica y que consiðere contrario a la Constitución, teniendo por objeto invalidar dicho acto o despojarlo de su eficacia por su inconstitucionalidad o ilegalidad en el caso concreto que lo origine". (103)

Ahora bien, del concepto transcrito se sigue que las notas esenciales de la Institución en cita son:

a) Del amparo conocen los Organos Judiciales Federales del Estado como son los Tribunales Judiciales de la Federación;

b) La promoción del amparo, sólo incumbe al gobernado que ha sufrido o teme sufrir inminentemente un agravio en su esfera jurídica por cualquier acto de autoridad que estime inconstitucional, habiéndolo advertido que la inconstitucionalidad se manifiesta bien en la contravención de alguna garantía individual o en la infracción de la garantía de legalidad instituída que esencialmente

(103) Ibidem.

en los artículos 14 y 16 Constitucionales (control de legalidad y de constitucionalidad), así como las interferencias al sistema competencial existente entre autoridades federales y las locales.

c) El amparo es un juicio, es decir, un proceso en el que el órgano de control debe dirimir la controversia jurídica que consiste en sí el acto de autoridad (lato censo) que se impugne, es o no violatorio de la Constitución en los términos señalados en el inciso anterior, controversia que se suscita entre el gobernado que es agraviado por el acto y la autoridad estatal de la que ésta proviene.

d) Las sentencias que en el juicio se dicten por parte del órgano de control, impartiendo la protección al gobernado, contra el acto de afectación únicamente tiene eficacia en el caso concreto de que se trate. (No tiene efectos erga omnes).

4.3 LA ACCION DE AMPARO Y SUS ELEMENTOS. Otro de los elementos esenciales del juicio de amparo, tanto del indirecto o bi- instancial como del directo o uni- instancial, lo es acción. Serrano Robles (104), señala que la acción, en general constituye la negación de la vindicta privada. Eliminada ésta como consecuencia de la evolución de los pueblos en su cultura y en su civilización y una vez que el Estado ha tomado para sí, en exclusiva, la facultad de impartir justicia, el gobernado adquiere la potestad de acudir a la autoridad para que ésta obligue al incumplido o al delincuente respectivo, a que cumpla con la obligación relativa o que repare el daño causado y aún a purgar una pena.

(104) SERRANO ROBLES ARTURO. Manual del Juicio de Amparo. Editorial Themis. México 1988. Pp. 15.

La acción, "es por tanto, una especie de derecho de petición cuyo objeto es provocar la actuación de los órganos judiciales para lograr la declaración o el reconocimiento de un derecho y por lo que ve a la materia que nos interesa, para alcanzar la protección de la Justicia Federal respecto de actos autoritarios".

Del concepto señalado, se sigue que la acción es un derecho subjetivo público porque:

- Derecho, porque tiene como correlativa la obligación del órgano estatal al cual se dirige, de resolver afirmativa o negativamente.

- A la vez es sujeto, porque constituye una facultad conferida al gobernado por el derecho objetivo para reclamar la prestación del servicio jurisdiccional.

- En conjunto, es un derecho subjetivo público, porque significa una facultad del gobernado frente al Estado como entidad de derecho público y porque el contenido del objetivo que se persigue (la obtención del servicio jurisdiccional), es de carácter público (105).

- Elementos de la acción Chiovenda (106), señala que la acción consta de tres elementos.

1.- Los Sujetos. Es decir, el sujeto activo o actor que en este caso es el quejoso que ve violada una garantía constitucional y al cual corresponde el poder de obrar; y el pasivo o demandado -

(105) BERGOA IGNACIO. Op. Cit. Pp. 318-320

(106) CHIOVENDA GIUSCPPE. Instituciones de Derecho Procesal Civil. Tomo I Editorial Revista de Derecho Privado. Madrid 1936. Pp. 33 y 34.

frente al cual corresponde el poder de obrar, que en éste caso es la autoridad responsable. Notése que en éste caso la responsable puede ser en el amparo directo el Tribunal Contencioso Administrativo, que habrá dictado la sentencia confirmatoria del acto administrativo impugnado.

En el amparo indirecto si se da por concluído el contencioso administrativo por una sentencia interlocutoria que confirme el de sechamiento de la demanda, también será la autoridad responsable - el órgano jurisdiccional contencioso administrativo.

2.- La causa es el segundo elemento de la acción y lo constituye el derecho de pedir. La causa próxima o causa pretendida de la acción de amparo es la violación cometida por una ley o un acto de autoridad judicial o administrativa contra las garantías individuales que forman el contenido de status jurídico personal o situación jurídica concreta correspondiente.

3.- El objeto de la acción de amparo consiste en que mediante la prestación del servicio público jurisdiccional se imparta la prestación al gobernado contra el acto de autoridad que le infiera un agravio por violación a sus garantías constitucionales o por la interferencia del régimen competencial existente entre los órganos federales y estatales que den lugar a la afectación jurídica de un gobernado.

En resumidas cuentas según Serrano Robles (107):

" Quien pide es el sujeto activo de la acción, aquél de quién se pide es el sujeto pasivo, el derecho - de pedir lo constituyen las causas de acción; y lo que se pide es el objeto que se persigue, que es la prestación del servicio público jurisdiccional para lograr que el sujeto pasivo reintegre al sujeto activo en el goce de la garantía violada o que restaure el equilibrio del sistema federal desajustado en detrimento del sujeto activo".

4.4 LAS PARTES EN EL JUICIO DE AMPARO. El artículo 5º. de la Ley de Amparo establece quienes son partes en el juicio constitucional señalando como tales a:

El agraviado o quejoso; 2.- La autoridad o autoridades responsables; 3.- El tercero o terceros perjudicados; y 4.- El Ministerio Público Federal.

1.- EL QUEJOSO.- El agraviado llamado también quejoso. Es quien promueve el juicio de garantías; quien demanda la protección de la Justicia Federal; quien ejercita la acción constitucional, es decir, el equivalente en un juicio ordinario al actor.

El quejoso, agraviado, es quien ataca el acto de autoridad y lo considera lesivo a sus derechos, bien porque estime que viola en su detrimento garantías individuales, bien porque considere que el acto proveniente de autoridad federal vulnera o restringe la Soberanía de los Estados; o por el contrario, porque haya sido emitido por las autoridades de éstos, con invasión de la esfera que corresponde a las autoridades federales.

(107) SERRANO ROBLES ARTURO. Op. Cit. Pp. 16.

Quejoso, por tanto, será toda persona física o moral, con independencia de sexo, nacionalidad, estado civil y edad que puede promover por sí o por interposita persona el amparo (artículo 6º al 10º de la Ley de Amparo).

De acuerdo al desarrollo seguido en éste trabajo el quejoso es:

a) En el amparo directo o uni-instancial es el particular que obtuvo un fallo desfavorable en el recurso administrativo y por ello tuvo que interponer el juicio contencioso administrativo en donde el órgano jurisdiccional mediante una sentencia definitiva que resolvió el fondo, confirmó la mencionada resolución dictada en el recurso administrativo.

b) En el amparo indirecto o bi-instancial el particular impugnó un acto administrativo por medio de un recurso administrativo. La autoridad que conoció del recurso confirmó el acto administrativo dando lugar a que el particular interpusiera en contra de la resolución confirmatoria el juicio contencioso administrativo. En éste se da por terminado el juicio, sin resolver el fondo del asunto, bien sea porque se haya desechado la demanda o se le haya tenido por no presentada. La defensa conducente lo es primeramente el recurso de reclamación y en caso de que no se revoque el auto desechatorio o el que tiene por no interpuesta la demanda, procede el amparo indirecto promovido ante un Juzgado de Distrito en Materia Administrativa. Si se obtiene una ejecutoria desfavorable procede el recurso de revisión ante el Tribunal Colegiado en Materia Administrativa. En el presente orden de ideas surge una interrogante:

¿Puede ser quejoso el Estado?.- La doble personalidad del Estado. El Estado, como persona de Derecho Público revestido de Imperio, no puede legalmente pedir amparo y ser por lo mismo, quejoso en el juicio constitucional, pues sería absurdo que lo pidiera contra sí y ante sí mismo, ya que la autoridad-Estado sería el peticionario, la autoridad-Estado sería el órgano de control encargado de conocer de la contienda, es por ello que existe:

EL RECURSO DE REVISION

Ahora bien, e insistiendo en la secuela de defensas con que cuentan las autoridades en contra de fallos desfavorables en el Tribunal Contencioso Administrativo, por el hecho de que la autoridad no pueda interponer el juicio de amparo, ello no implica que quede en estado de indefensión, pues en contra de la sentencia desfavorable del contencioso administrativo puede interponer en los términos del artículo 248 del Código Fiscal de la Federación, puede interponer ante el Tribunal Colegiado en Materia Administrativa en Turno el recurso de revisión. La materia de éste recurso es:

1.- Las resoluciones de las Salas Regionales que decreten o nieguen sobreseimientos; y

2.- Las sentencias definitivas que declaren la nulidad del acto impugnado.

- Requisitos de Forma y Fondo del Recurso de Revisión.

a) Autoridad facultada para promoverlo.- Lo es la autoridad administrativa encargada de la defensa jurídica de la autoridad - que haya dictado el acto impugnado en el contencioso administrativo.

Si se afecta el interés Fiscal de la Federación el recurso - lo puede interponer la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

b) Término para interponer el recurso de revisión.- Es de - quince días hábiles contados a partir de la fecha en que surta sus efectos la notificación de la resolución interlocutoria o de fondo que afecte a la autoridad.

c) Materia del Recurso.- Mediante el recurso se pueden atacar las violaciones procesales cometidas por la Sala responsable o por la indebida aplicación de las normas jurídicas al momento de - dictar sentencia.

c) Cuantía del recurso. El recurso procede cuando el asunto excede de tres mil quinientas veces el salario mínimo general diario del área geográfica del Distrito Federal, si la sentencia afecta el interés Fiscal de la Federación, por tratarse de interpretación de leyes o reglamentos; de las formalidades esenciales del - procedimiento o de la fijación del alcance de los elementos constitutivos de una contribución, procede el recurso por parte de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público independientemente del monto del negocio. Recuérdese que la Sala Superior del Tribunal Fiscal de la Federación tiene competencia para dictar sentencias en - juicios con características especiales (cuando el valor del nego-

cio exceda de cien veces el salario mínimo vigente para el área geográfica del Distrito Federal elevado al año; y cuando para su resolución sea necesario establecer, por primera vez la interpretación directa de una ley o fijar el alcance de los elementos constitutivos de una contribución). En éste caso en contra del fallo de la Sala Superior que resuelva éste tipo de asuntos especiales también procede el recurso de revisión.

Por el contrario, el Estado, como persona de Derecho Privado, si está en aptitud legal de promover el juicio de amparo, pues de provista de su Imperio, actúa como cualquier particular y se somete a las leyes ordinarias. Tal supuesto, se da por ejemplo, cuando, con base en las prevenciones de las leyes secundarias, contrata, vende, compra, dá o recibe en arrendamiento un bien, etc. En tal ^{és} hipótesis, y en el supuesto de que alguna de las partes contratantes incurriera en incumplimiento, la afectada tendría que acudir a la potestad común, a los tribunales ordinarios, invocando infracción a leyes secundarias y si la resolución de los tribunales le fuere adversa, agotado los recursos previstos en las mismas leyes, estaría en codiciones, lógicamente, de acudir al juicio de garantías, teniendo que hacerlo por conducto de sus funcionarios o representantes legales. Es por ello que el artículo 9º. de la Ley de Amparo limita el derecho del Estado a promover el juicio de garantías, en el supuesto de que la ley o el acto que reclame le afecte en sus intereses patrimoniales.

Congruentemente, con la doble personalidad atribuída al Esta

do, puede también considerarse que éste está en actitud legal de ser quejoso en los juicios de amparo, cuando actúa como patrón, - pues en las relaciones laborales que sostiene con sus trabajadores, se conduce como un particular, es decir, como persona de derecho - privado, ya que contrata con ellos y en tales relaciones queda sometido a las prevenciones de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, como se desprende de la tesis jurisprudencial 310, visible en el Apéndice 1917-1985, Quinta Parte, correspondiente a la Cuarta Sala. En éste supuesto, el Estado no puede ser considerado como autoridad responsable para el efecto de impugnar sus actos mediante el juicio de amparo, porque éstos provienen de su - personalidad propia de Derecho Privado.

Cabe señalar, que en los términos de los artículos 103 Constitucional y Primero de la Ley de Amparo, en sus fracciones II y - III, los citados miembros de la Federación no pueden pedir amparo contra leyes de las autoridades federales que vulneren o restrinjan su soberanía (el término correcto debería ser autonomía, por - lo que la soberanía reside en el pueblo y se ejerce por la federación), ni las autoridades federales contra leyes o actos de los - mencionados estados que invadan la esfera de la autoridad federal.

Las contiendas o controversias que se presenten entre Federación y Estados, lo mismo que las que surjan entre dos o más Estados o entre los poderes de un mismo Estado no son dirimibles a través del juicio de amparo, pues no obstante que antaño a la Suprema Corte de Justicia de la Nación resolverlos, en los términos del -

artículo 105 Constitucional, su conocimiento y trámite no guardan ninguna relación con el juicio de garantías.

2.- La Autoridad Responsable.- La autoridad responsable, es la parte contra la cual se demanda la protección de la justicia federal, es el Organó del Estado que forma parte de su gobierno, de quien proviene el acto que se reclama, que se impugna por estimar el quejoso que lesiona sus garantías individuales o que transgrede en su detrimento el campo de competencias que la Carta que la Congtitución Federal delimita a la Federación y a sus Estados miembros; ésto es, que rebasa las atribuciones que respecto de una y otras - ha precisado el contribuyente.

Por tanto, y en los términos de la teoría de la doble personalidad del Estado, debe llegarse a la conclusión de que sólo puede ser legalmente considerada como autoridad, para los efectos del amparo, la que actúe con Imperio, como persona de Derecho Público, cuyo acto, el reclamado, satisfaga las características de unilateral imperatividad y coercitividad.

Al respecto, el artículo 11 de la Ley de Amparo, prevee que la autoridad responsable es la que dicta, promulga, pública, ordena, ejecuta o trata de ejecutar la ley o el acto reclamado.

Del texto legal, se sigue por tanto que existen dos tipos de autoridades:

a) Las Ordenadoras, que son las que mandan, resuelven, o sientan las bases para la creación de derechos y obligaciones; y

b) Las Ejecutoras, es decir, las que obedecen, ejecutan o -
llevan a la práctica el mandato de las autoridades ordenadoras. Es
trascendente, para el juicio de amparo, la diferenciación entre au-
toridades ordenadoras y ejecutoras, para los efectos de las causa-
les de improcedencia del juicio y la inoperancia de la suspensión
de la ejecución del acto reclamado. En efecto, las circunstan-
cias de que en la demanda de garantías se señale solamente las au-
toridades que han pronunciado su determinación, únicamente trascen-
derá en cuanto a la medida suspensiva cuando, en el sentido de
que ésta no podrá ser otorgada en virtud de que se estará en pre-
sencia de actos consumados y por lo mismo insusceptibles; por el -
contrario, por lo que respecta al fondo del asunto, nada impedirá
que se examine la constitucionalidad del acto combatido y se re-
suelva al respecto.

En la secuencia de las defensas del particular oponibles a
la autoridad de la Administración Pública no ajustada a derecho,
se presentan dos supuestos:

a) En el juicio de amparo directo la autoridad responsable
lo es la Sala Regional o la Sala Superior que haya dictado la sen-
tencia que anule el acto administrativo impugnado; la autoridad -
responsable tiene la obligación de proporcionar todos los elemen-
tos a fin de que el Tribunal Colegiado tenga que admitir la deman-
da y dictar la ejecutoria. En efecto, por reforma de la Ley de Am-
paro de 1984, corresponde a la Sala responsable una vez que haya -
recibido la demanda de garantías empíazar a los terceros perjudica

dos y a certificar la fecha en que se presente la demanda de garantías y una vez integrado el expediente remitirlo en vía de informe justificado al Tribunal Colegiado en Materia Administrativa en turno, el cual, según ya se indicó, se limitará a admitir o desechar la demanda y a dictar la ejecutoria que proceda, concediendo o negando el amparo y protección de la Justicia de la Unión.

b) En el amparo indirecto o bi-instancial la autoridad responsable también lo es la Sala Regional que haya dictado la resolución definitiva que haya dado por concluido al juicio contencioso administrativo, pero que no resuelva el fondo del asunto. En éste caso, la demanda se presentó ante el Juzgado de Distrito y éste pedirá a la Sala responsable que rinda el informe previo y el informe justificado a fin de estar en posibilidad de dictar la ejecutoria correspondiente.

3.- El Tercero Perjudicado.- Es quien, en términos generales, resulta beneficiado con el acto que el quejoso impugna en el juicio de amparo, y tiene por lo mismo interés en que el acto subsista y no sea destruido por la sentencia que se pronuncie en el juicio. Este debe ser llamado al juicio y tener en él la oportunidad de probar y alegar en su favor. Es por ello, que el tercero perjudicado hace causa común con la autoridad responsable que desde luego, busca que el acto de ella emanado, subsista. (108)

En la jurisprudencia de la Suprema Corte de Justicia de 1872, la que dá intervención al tercero perjudicado, en el juicio de ga-

(108) BURGOA IGNACIO. Op. Cit. Pp. 348 y ss.

rantías, esto es, partiendo de la base de que no era parte, pero que por razones de equidad, debían admitirse sus alegaciones y pruebas instrumentales.

Posteriormente, en el Código Federal de Procedimientos Civiles de 1908, es reconocido el tercero perjudicado como parte, quien podía apersonarse sin que se le citará y llegar al juicio en la etapa en que él mismo se encontrará. Posteriormente, la jurisprudencia de la Suprema Corte dió cavida a los terceros perjudicados en los amparos administrativos.

En la actualidad, el artículo 5º. de la Ley de Amparo, le otorga al tercero perjudicado el carácter de parte, dado su interés en la supervivencia del acto reclamado. En el presente orden de ideas, será tercero perjudicado la contraparte del agraviado, según el juicio de que se trate:

4.- El Ministerio Público. Otra de las partes del juicio de amparo, lo es el Ministerio Público, quien interviene, en aquellos casos en que se afecte, a su juicio, el interés público. Por tanto, esta representación social, en su caracter de parte, tiene derecho a promover, como jurídicamente proceda y a ser tomado en cuenta planteando causales de improcedencia que deben ser examinadas previamente a resolver el fondo del asunto y más aún puede expresar razonamientos en cuanto al fondo del negocio. (109)

4.5 LOS PRINCIPIOS FUNDAMENTALES DEL JUICIO DE AMPARO. Los princi-

(109) SERRANO ROBLES ARTURO. El Juicio de Amparo en General y las Particularidades del Amparo Administrativo en Manual del Juicio de Amparo. Editorial Themis 1989. Pp. 26.

pios fundamentales que rigen al juicio de amparo en general, es otro de los aspectos que tienen trascendental importancia para el ejercicio de la garantía de audiencia del administrado, que ve afectada su esfera jurídica por la autoridad de dependencias o entidades de la Administración Pública, en efecto, dichos principios limitan en algunos casos la acción de amparo, como es el caso en que no se haya agotado el principio de definitividad.

Otros principios, como son el de la suplencia de la queja de deficiente, por el contrario, da oportunidad al administrado de que su demanda de amparo se vea suplida en cuanto a la expresión de agravios, planteados deficiente o insuficientemente. Es por lo anterior que en el caso, si bien no de una manera exhaustiva, señalaremos entre otros los aspectos más trascendentes de dicho principios, para posteriormente entrar ya al estudio de procedimiento del amparo tanto directo o uni-instancial como al del indirecto o bi-instancial.

- EL PRINCIPIO DE INICIATIVA DE PARTE. Este principio es enunciado por primera vez por Crecencio Rejón, dando lugar a que el juicio de amparo no pueda operar de oficio, siendo necesario que sea promovido por alguien. Esto es lógico si se considera que el procedimiento de control, como cualquier otro juicio, sólo puede tener origen en el ejercicio de la acción, en este caso se trata de la acción constitucional del gobernado, que ataca el acto de autoridad que:

- En el amparo directo será la sentencia del Tribunal Conten

cioso Administrativo que haya confirmado la validez del acto administrativo sujeto a su jurisdicción.

En el caso del amparo indirecto o bi-instancial, la acción se enderezará en contra de la sentencia del Tribunal Contencioso - Administrativo que confirma la validez de la sentencia interlocutoria que haya desechado la demanda, la haya tenido por no presentada o la haya desechado. Cabe señalar que también procede el amparo indirecto, sin necesidad de agotar ninguna defensa previa, en los casos de excepción a que haremos mención al estudiar el principio de definitividad.

También es de destacar que el legislador federal, en el artículo 4º. de la Ley de Amparo, estatuye este principio al señalar que el juicio de amparo, únicamente puede promoverse, implicando ésto que no opera de manera oficiosa, por parte, a quien perjudique el acto, la ley, el tratado internacional, el reglamento o cualquier otro acto que se reclame, pudiendo hacerlo por sí, por su representante, por su defensor si se trata de una causa criminal, o por medio de algún pariente o persona extraña en los casos en que la ley lo permita. Este último supuesto, se presenta en casos de actos que importen peligro de privación a la vida, ataques a la libertad personal fuera de procedimiento judicial, deportación, destierro o alguno de los actos prohibidos por el artículo 22 Constitucional. (110)

El artículo 107 fracción I de la Constitución Federal, así -

(110) BURGEO IGNACIO. Op. Cit. P.p. 278 y ss.

mismo expresa que el juicio de amparo se seguirá siempre a instancia de parte agraviada.

- EL PRINCIPIO DE AGRAVIO PERSONAL Y DIRECTO.- Este principio se desprende del texto de los artículos 107 fracción I de la Constitución Federal y 4to. de la Ley de Amparo, los cuales, según ya se señaló, ordena que el juicio se seguirá siempre a instancia de parte agraviada, y que únicamente puede promoverse por la parte a quien perjudique el acto o la ley que se reclama.

Cabe señalar, que por agravio debe entenderse:

" Todo menos cabo, toda ofensa a la persona física o moral, menos-cabo que puede o no ser patrimonial, siempre que sea material, apreciable objetivamente. En otras palabras: La afectación que en su detrimento aduzca el quejoso debe ser real y no de carácter simplemente subjetivo". (111)

El agravio, debe recaer en una persona determinada, concretarse en ésta y no ser abstracto o genérico. Puede ser de realización pasada, presente o inminente, es decir, puede haberse producido, estarse efectuando en el momento de la promoción del juicio o ser inminente y no simplemente eventual, aleatorio o hipotético. En esto reside esencialmente lo directo del agravio.

Los actos simplemente probables no engendran agravio, ya que resulta indispensable que aquellos existan, para que pueda deducirse su realización.

- En el presente orden de ideas el agravio personal y directo lo causa la sentencia del Tribunal Contencioso Administrativo -

(111) SERRANO ROBLES ARTURO. Op. Cit. P. 24

que confirma la validez del acto administrativo materia de la controversia, bien porque haya considerado que éste reunía los elementos subjetivos, objetivos o formales o bien porque haya implicado disposiciones que no eran aplicables al caso.

- En el caso del amparo indirecto, el agravio personal y directo lo causa la sentencia del Tribunal Contencioso Administrativo que haya confirmado el auto por el que se tenga por presentada la demanda, por el que se haya desechado ésta o en que se haya ordenado el sobreseimiento del juicio.

- EL PRINCIPIO DE RELATIVIDAD.- Es contemplado en la denominada "formula Otero", que fue delineado por Mariano Otero (112), - con el fin de que los Poderes Ejecutivo y Legislativo no resintieran la tutela de la actuación del Poder Judicial de la Federación. Así en el artículo 107 fracción II, se establece que la sentencia será siempre tal, que sólo se ocupará de individuos particulares, limitándose a ampararlos y protegerlos en el caso especial sobre el que verse la queja. Ello, sin hacer una declaración general respecto de la ley o el acto que la motivare, prevención que es reproducida en el artículo 76 de la Ley de Amparo, en la que se previene que las sentencias que se pronuncien en los juicios de amparo, sólo se ocupará de los individuos particulares o de las personas morales privadas u oficiales que lo hubiesen solicitado, limitándose a ampararlos y protegerlos, si procediere, en el caso especial sobre el que verse la demanda, sin hacer una declaración general respecto de la ley o el acto que la motivare.

(112) — Ibidem. P. 30.

En principio de referencia, implica que la sentencia que conceda la protección de la Justicia Federal solicitada únicamente beneficiará a quien lo promueve, sin que un tercero pueda beneficiarse de la declaratoria de constitucionalidad de la ley o del acto. Más aún, si una ley ha sido declarada inconstitucional, y es aplicada a un gobernado, sin que éste interponga en su contra el juicio de amparo, la aplicación de la ley inconstitucional tendrá plena eficacia. En resumen, la disposición del Poder Judicial Federal que considere inconstitucional una ley o reglamento, no tiene efectos erga-omnes.

Un caso de excepción, al principio que se comenta, sí opera respecto a autoridades ejecutorias, pues éstas están obligadas a acatar las sentencias de amparo, si en virtud de sus funciones tiene que intervenir en la ejecución contra el acto el cual se haya amparado, aún cuando no haya sido parte en el juicio.

- EL PRINCIPIO DE DEFINITIVIDAD. Este cuarto principio del juicio de amparo implica que sólo puede acudir a él quien previamente haya agotado el recurso previsto por la ley ordinaria y que sea idóneo para modificar, revocar o anular el acto que vaya a reclamarse. (113)

Burgoa, define a este principio al señalar que:

- El principio de la definitividad del juicio de amparo supone el agotamiento o ejercicio previo y necesario de todos los recursos que la ley que rige el acto reclamado establece para atacarlo, bien sea modificándolo, confirmándolo o

(113)

o revocándolo de tal suerte que, existiendo dicho medio ordinario de impugnación, sin que lo interponga el quejoso, el amparo es improcedente" (114)

El principio de definitividad que rige el juicio de garantías, que hace procedente el juicio, únicamente respecto de actos definitivos, se consagra en el artículo 107 fracción III inciso a), en relación con las sentencias definitivas, laudos y resoluciones que pongan fin al juicio.

También en la fracción IV del numeral en cita, se establece el principio de definitividad, en materia administrativa, contra resoluciones que causen agravio no reparable mediante algún recurso, juicio o medio de defensa legal.

La Ley de Amparo es vigor, por su parte, también reglamenta éste principio, al establecer en el artículo 73, que el juicio de amparo es improcedente:

"Fracción XIII. Contra las resoluciones judiciales o de Tribunales Administrativos o del Trabajo, respecto de las cuales concede la ley algún recurso o medio de defensa dentro del procedimiento, por virtud del cual pueden ser modificadas, revocadas o nulificadas, aún cuando la parte agraviada no lo hubiese hecho valer oportunamente."

- EXCEPCIONES AL PRINCIPIO DE DEFINITIVIDAD EN MATERIA ADMINISTRATIVA. Existen situaciones, en que el principio en comentario, en materia administrativa, no debe de ser observado por el adminis

(114) BERGOA IGNACIO, Op. Cit. P. 240.

trado, que viendose afectado en su esfera jurídica, por un acto o procedimiento administrativo, no tiene la obligación de agotar sucesivamente el recurso administrativo y el Contencioso Administrativo, sino que, directamente, puede atacar el acto de autoridad, si bien no en vía de amparo directo, ante un Tribunal Colegiado en materia administrativa de Circuito, sino, que en este caso, la defensa legal se debe interponer en vía de amparo bi-instancial o in directo, ante un Juzgado de Distrito, en materia administrativa. Es en estos casos de excepción, se pueden describir en breves términos de la siguiente manera:

a) El particular, puede acudir directamente al juicio de amparo indirecto o bi-instancial ante el Juzgado de Distrito, cuando no es emplazado legalmente, en el procedimiento administrativo en que se produce el acto reclamado.

La Suprema Corte de Justicia de la Nación, ha establecido la Jurisprudencia N° 139, visible en el último Apéndice de Jurisprudencia, en la parte correspondiente a la Tercera Sala, en cuya página 416, se establece:

- “ Cuando el amparo se pide precisamente porque el quejoso no ha sido oído en juicio, por falta de emplazamiento legal, no es procedente sobreseer por la razón de que existan recursos ordinarios, que no se hicieron valer, pues precisamente el hecho de que el quejoso manifieste que no ha sido oído en juicio, hace patente que no estaba en posibilidad de intentar los recursos ordinarios contra el fallo dictado en su contra y de ahí que no pueda tomarse como base para el sobreseimiento el hecho de que no se hayan interpuesto los recursos pertinentes”.

b) Un segundo supuesto, en que el particular, puede acudir directamente al amparo indirecto o bi-instancial, ante el Juzgado de Distrito, se presenta en el caso en que se dicta el acto administrativo, previo el procedimiento desarrollado por la autoridad administrativa competente, en el que sea extraño el afectado.

Cabe señalar, que el criterio que se comenta, se encuentra en las tesis números 400 y 199, visibles en el último Apéndice de Jurisprudencia del Semanario Judicial de la Federación, correspondientes a la Segunda Sala y las que son comunes al Pleno y a las Salas, en donde se establece:

" El amparo en Materia Administrativa no procede en los casos en que las leyes ordinarias establezcan contra el acto reclamado, recursos o medios ordinarios para reparar los agravios que se estimen cometidos; pero para ello es necesario que esos procedimientos pueda utilizarlos el afectado, de manera que cuando el que solicita el amparo es un tercero extraño al procedimiento, que no tiene a su disposición aquellos medios o recursos, el juicio de garantías es desde luego procedente".

" Los terceros extraños afectados por determinaciones judiciales dictadas en los procedimientos a que son ajenos, no están obligados a agotar recursos ordinarios o medios legales de defensa antes ocurrir al amparo".

Cabe señalar, que a los medios de defensa a que se hace alusión a la tesis de jurisprudencia transcrita, son relativos a la materia contenciosa administrativa, bien sea federal, estatal o municipal.

c) Un tercer supuesto de excepción al principio de definiti-

vidad, se presenta en el caso en que se dicte un acto administrativo, o se desarrolle un procedimiento de la misma naturaleza, y la ley que funde la actuación de la autoridad, no establezca, en favor del afectado, algún recurso ordinario o medio de defensa que pueda tener por efecto modificarlos o revocarlos, siempre que no se trate de un juicio de tercería.

d) Un cuarto supuesto de excepción del amparo indirecto o bi-instancial, directamente en contra del acto o procedimiento administrativo que afecte su esfera jurídica, se da en el caso de que el acto autoritario carezca de fundamentación lo anterior, es en función de la obligación que tiene la autoridad administrativa y cualquiera otra autoridad, de motivar y fundar sus actos, en los términos del artículo 16 Constitucional. Es precisamente en la fracción XV del artículo 73 de la Ley de Amparo, en la que se establece una adición, que entro en vigor el 15 de enero de 1988, en la que se señala textualmente:

" No existe obligación de agotar tales recursos o medios de defensa, si el acto reclamado carece de fundamentación".

e) Un quinto y último caso de excepción al principio de definitividad establecido para el juicio de amparo, se presenta cuando el administrado se propone reclamar la ley en que se sustenta el acto de autoridad. En este caso, el agraviado tampoco está obligado a agotar el recurso que la propia ley establece, pues, aparte de que en él no podría atacarla, por corresponder al Poder Judicial de la Federación, en exclusiva, la facultad de decidir, si

una norma jurídica es o no contraria a la Constitución, en el indicado recurso, sólo sería factible argumentar inexacta o indebida aplicación de dicha ley lo que en cierto sentido significaría acogerse a ella y por lo mismo consentirlo.

Precisamente, mediante el juicio de amparo indirecto o bi-- instancial, se puede impugnar la ley en vía de amparo indirecto, - siendo legalmente posible ésto, sin incurrir en un consentimiento de la ley, un consentimiento del acto o procedimiento administrativo que haga improcedente el juicio constitucional, de modo que, si desea, se puede interponer el recurso administrativo y resuelto éste, reclamar tanto la resolución pronunciada en tal recurso, como la ley en que la misma se fundamente. Tal posibilidad se encuentra prevista en el artículo 73 fracción XII de la Ley de Amparo, que - expresa:

- * Cuando contra el primer acto de aplicación proceda algún recurso o medio de defensa legal por virtud del cual pueda ser modificado, revocado o nulificado, será optativo para el interesado hacerlo valer o impugnar desde luego la ley en el juicio de amparo dentro del plazo legal contado a partir de la - fecha en que se haya notificado la resolución re-- caiga al recurso o medio de defensa, aún cuando para fundarlo, se haya aducido exclusivamente motivos de ilegalidad".

-EL PRINCIPIO DE ESTRICTO DERECHO (115). Este principio, estriba en que el juzgador debe concretarse a examinar la constitucionalidad del acto reclamado a la luz de los argumentos externados en los conceptos de violación de la demanda; y si se tratará de resolver un recurso interpuesto contra la resolución pronunciada por el Juez de Distrito, en que el revisor se límite a apreciar tal reso-

(115) ibidem P. 37.

lución tomando en cuenta, exclusivamente, los argüidos en los agravios, no podrá el Organo de Control Constitucional realizar libremente el examen del acto reclamado en la primer instancia si se trata de amparo indirecto en la única instancia, si es directo, ni de la resolución recurrida, si el amparo es bi-instancial, pues debe limitarse a establecer, respectivamente, si los citados conceptos de violación y en su oportunidad, los agravios, son o no fundados, de manera que no ésta legalmente en aptitud de determinar que el acto reclamado es contrario a la constitución por un razonamiento no expresado en la demanda. Por ello, puede ocurrir que no obstante que el acto reclamado sea notoriamente inconstitucional, se niegue la protección de la Justicia Federal solicitada, por no haberse hecho valer el razonamiento idóneo que siendo ostensiblemente ilegal el acto de autoridad deberá confirmarse por no haberse expuesto el agravio apto que condujera a su revocación.

En opinión de Serrano Robles (116), el principio en cita, es quizás el más despiadado de los principios que sustentan al juicio de amparo, pues es frecuente que el órgano de control advierta que el acto reclamado es contrario a la Carta Magna (en el caso del amparo bi-instancial o indirecto); o que la sentencia del Tribunal Contencioso Administrativo sea incorrecta (amparo directo o uni- instancial), y sin embargo, no pueda declararse su inconstitucionalidad, por no haber esgrimido el quejoso en razonamiento adecuado.

Afortunadamente, el legislador federal ha ido ampliando el -

(116) Ibidem. P. 37.

marco de excepciones al estricto derecho. Así tenemos que en el artículo 79, se contempla la posibilidad de la suplencia del error en la cita de preceptos constitucionales ilegales que el quejoso estime violados. Además, también podrán examinar los Tribunales Judiciales Federales, en su conjunto los preceptos de violación a fin de resolver la cuestión realmente planteada, pero sin cambiar los hechos expuestos en la demanda.

El legislador federal en el artículo 76 Bis de la Ley de Amparo reformado en el año de 1925, ordena que las autoridades que conozcan del juicio de amparo deberán suplir la deficiencia de los conceptos de violación, en cualquier materia, si el acto se funda en leyes declaradas y constitucionales por la Jurisprudencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

4.6 EL AMPARO INDIRECTO O BI-INSTANCIAL

Como aspecto introductorio de éste inciso, queremos destacar las siguientes notas:

- a) El amparo indirecto únicamente lo referiremos a la materia administrativa;
- b) En cuanto a la materia administrativa nuestros comentarios versarán respecto de dos tipos de actos de molestia, de los que ocupará el Organismo Jurisdiccional competente como son:
 - 1.- El amparo indirecto promovido en contra de actos administrativos, sin agotarse previamente el principio de definitividad,

mediante recursos administrativos o el Contencioso Administrativo; y

2.- Respecto de resoluciones que terminan anormalmente el Procedimiento Contencioso Administrativo como son el sobreseimiento del juicio; y la resolución que confirme el auto desechatorio de la demanda mediante el cual se resuelva el recurso de reclamación.

4.6.1 El Amparo Indirecto como Substituto del Proceso Administrativo.- El supuesto para que proceda esta defensa legal se presenta cuando la autoridad responsable ha dictado un acto administrativo, pero existe, por ministerio de ley, una excepción al principio de de finitividad pues; no se ha empleado legalmente al particular en el procedimiento de su formación; o el afectado es un tercero extraño a dicho procedimiento de formación; o bien, la Ley Administrativa que funda el acto no prevea recurso administrativo alguno; o el ac to adolece de absoluta fundamentación; el agraviado se propone - atacar la ley que sustenta el acto de autoridad y por ello no está obligado a agotar el recurso que la propia ley establece, pues aparte de que no se podría atacar una ley por medio de un recurso - administrativo. pues es competencia exclusiva del Poder Judicial de la Federación decidir si una ley es o no contraria a la Constitución; independientemente de que el recurso sólo sería factible - argumentar inexacta o indebida aplicación de dicha ley, lo que en cierto modo implicaría acogerse a ella y por lo mismo consentirla. (No debe perderse de vista que de acuerdo al texto vigente del -

artículo 73 fracción XII de la Ley de Amparo, ya puede agotarse el recurso administrativo y cuando se resuelva se puede atacar, en vía de amparo indirecto tanto la resolución del recurso, como la ley que funda el acto administrativo, sin que ello implique consentimiento de la ley).

En éste caso, el juicio de amparo indirecto cumple las funciones de un sustituto del proceso administrativo, puesto que se puede plantear directamente ante el Juzgado de Distrito, deduciendo pretensiones fundadas en Derecho Administrativo, sin acudir previamente al recurso administrativo o ante un Tribunal Contencioso Administrativo. (117)

4.6.2 El Amparo como Recurso Procesal Contra las Sentencias Dictadas por los Organos Jurisdiccionales Administrativos. Por otra parte, el juicio de amparo administrativo indirecto o bi-instancial, puede presentarse como recurso procesal contra sentencias dictadas por los órganos jurisdiccionales administrativos, siempre y cuando la sentencia no resuelva el fondo del asunto. En efecto, son dos los supuestos en que es procedente el juicio de referencia:

1.- Cuando el Tribunal Contencioso Administrativo dicta una sentencia al resolver el recurso de reclamación previsto en el artículo 242 del Código Fiscal de la Federación, confirmando el desechamiento de la demanda de anulación; y

2.- Cuando el Tribunal Contencioso Administrativo ha tenido por no presentada la demanda.

(117) SERRANO ROBLES ARTURO .Op. Cit. P.p. 33 y 34 y también GONZALEZ PEREZ JESUS. Op. cit. P. 710

Se insiste en que en ambos casos ha concluido el procedimiento pero no se a resuelto el fondo del asunto.

Ahora bien delimitado que ha sido la materia del amparo indirecto o bi-instancial administrativo, pasamos a describirlo siguiendo la metodología de González Pérez. (118)

4.6.3 Los Requisitos del Juicio de Amparo Indirecto o bi-instancial. Estos, según la doctrina (119), pueden clasificarse en: Procesales, Subjetivos, Objetivos y de la Actividad, de acuerdo a lo siguiente:

1.- **Requisitos Procesales y Admisibilidad del Juicio de Amparo Indirecto.** Para que el órgano jurisdiccional pueda examinar en cuanto al fondo del asunto, la pretensión que ante él se formula, es indispensable que concurren una serie de circunstancias que constituyen los requisitos o presupuestos procesales. De acuerdo a lo anterior, el órgano jurisdiccional (Juzgado de Distrito), debe examinar, por tanto, en primer lugar, si se dan los requisitos procesales y de admisibilidad y sólo si éstos se presentan, habrá lugar a la admisión de la instancia y al examen del fondo de la cuestión planteada. Por el contrario, si los requisitos procesales no se dan, el órgano jurisdiccional no podrá pronunciarse sobre la cuestión de fondo y deberá declararse la inadmisibilidad de la pretensión, que la doctrina mexicana denomina improcedencia de la acción.

(118) GONZALEZ PEREZ JESUS. Ibidem. P. 711.

(119) Ibidem. P. 714.

Al respecto. Burgoa distingue la improcedencia legal ordinaria, de la improcedencia constitucional. Esto puede describirse en breves términos de la siguiente manera:

a) La improcedencia legal ordinario. Según el legislador federal, el juicio de amparo es improcedente en los 18 supuestos que contempla el artículo 73 de la Ley de Amparo, entre los que destacan: La improcedencia del juicio de amparo contra resoluciones dictadas en los juicios de amparo o en ejecución de las mismas; el juicio intentado contra leyes o actos que sean materia de otro juicio de amparo que se encuentra pendiente de resolución ya sea en primera o única instancia o en revisión, siempre que sea promovido por el mismo quejoso, contra las mismas autoridades y por el propio acto reclamado, aunque las violaciones constitucionales sean sean diversas; también es improcedente el juicio contra actos que no afectan los intereses jurídicos del quejoso; contra actos consumados de modo irreparable, contra actos consentidos tácitamente, entendiéndose por tales, contra los que no se promueve el juicio de amparo, en los términos de los artículos 21, 22 y 218 de la Ley de Amparo, etc.

Nótese que los requisitos procesales que se comentan no son requisitos de la demanda; que den lugar a la admisibilidad o desechamiento de ésta y tampoco son requisitos de la sentencia sino que lo son de la procedencia del proceso en cuanto al fondo. Por tanto, si se presenta alguna de las causales de improcedencia listadas en el numeral en comentario, la consecuencia es que se de -

por concluída la instancia, sobreseyéndose el juicio, sin pronunciarse respecto del fondo del asunto.

b) La improcedencia constitucional a que se refiere Burgoa - se da en el caso de que no se den los supuesto del artículo 103 Constitucional, es decir, que no se esten en presencia de:

1.- Una controversia suscitada por aplicación de leyes o actos que violen las garantías de un gobernado;

2.- Una litis en que se vea afectada la esfera jurídica del gobernado por leyes o actos de la autoirdad federal que vulneren o restrinjan la soberanía de los Estados.

3.- En el caso de leyes o actos de la autoridad estatal que invadan la esfera de la autoridad federal, siempre en perjuicio de un gobernado.

Tanto el caso de improcedencia constitucional, como en el de la improcedencia legal ordinaria, se estará ante una causal de improcedencia que dará lugar a que el órgano jurisdiccional no pueda pronunciarse respecto del fondo y deba sobreseer el juicio.

2.- Requisitos Subjetivos.- En éste caso, se trata de requisitos referentes a los órganos jurisdiccionales, de modo que el proceso de amparo sólo puede seguirse ante órganos jurisdiccionales competentes para conocer de la controversia que le es planteada, en los términos del artículo 103 de la Constitución Federal, que en el caso son los Juzgados de Distrito, los cuales no admitirán una demanda, cuando la pretensión que se pretenda deducir se refiera a:

1.- Actos de particulares. Ello es debido a que el amparo es un proceso que garantiza los derechos del gobernado frente a la actividad de órgano público.

2.- Tampoco será competente el órgano jurisdiccional para conocer de actos de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, que es el órgano de más alto grado en el Poder Judicial, careciendo de jurisdicción cualquier otro órgano judicial federal para conocer de las pretensiones que pudieran formularse contra resoluciones de dicha Suprema Corte, aún cuando existan violaciones de garantías fundamentales.

3.- Tampoco tendrán jurisdicción los Juzgados de Distrito frente a las resoluciones de los procedimientos de casillas o colegios electorales, puesto que no se puede considerar que las cuestiones políticas sean equiparables a las garantías individuales y por lo mismo, quedan fuera del control jurisdiccional del amparo indirecto o bi-instancial.

- COMPETENCIA.- La competencia para conocer del amparo administrativo corresponde, según el artículo 114 de la Ley de Amparo, a los Juzgados de Distrito:

1.- En cuya jurisdicción tenga su sede el órgano que dicte la resolución reclamada, si ésta no requiere ejecución material; y

2.- Si el acto reclamado requiere de ejecución, será competente aquel Juzgado de Distrito, en cuya jurisdicción deba tener ejecución, trate de ejecutarse o ejecute o se haya ejecutado el acto.

Si hubiera comenzado a ejecutarse el acto en un Distrito y continua ejecutándose en otro diverso, será competente cualquiera de los jueces de ambos sitios, ello, de acuerdo al artículo 36 de la ley en cita.

- INEXISTENCIA DE CASOS DE RECUSACION POR CAUSA DE IMPROCEDENCIA DEL TITULAR DEL ÓRGANO QUE CONOZCA DE LA PRETENSION. El Juez de Distrito no está sujeto en ninguna causa de recusación por causa de impedimento y por ello ésta no constituye una causal de inadmisibilidad, si bien, el juzgador que incurra en el impedimento deberá manifestar tal situación; con arreglo a lo ordenado en el artículo 66 de la Ley de Amparo.

3.- Requisitos Subjetivos referentes a las partes. Estos pueden clasificarse en :

-CAPACIDAD PROCESAL.- En efecto es requisito de admisibilidad que el demandante tenga capacidad procesal. Cabe señalar que la Ley de Amparo, contiene casos de excepción al reconocer al menor de edad capacidad para pedir el amparo, sin la intervención de su legítimo representante, cuando éste se encuentre ausente, o impedido, caso en el cual, el juez le nombrará un representante. Si el menor hubiese cumplido 14 años, podrá hacer designación de su representante en la demanda (artículo 6°. de la Ley de Amparo). Además, se reconoce expresamente la capacidad de la mujer casada para pedir amparo sin la intervención de su marido (artículo 7°. de la Ley de Amparo).

- LEGITIMACION.

a) Legitimación Activa.- El proceso de amparo, parte de la base de que únicamente pueda promoverlo el particular a quien perjudica el acto, ello por ordenarlo así el artículo 4°. de la ley en cita, por tanto, si se promueve la defensa por persona distinta o no existe interés legítimo afectado, se declarará la improcedencia y se sobreseerá la instancia.

b) Legitimación Pasiva.- La capacidad procesal presupone personalidad jurídica. Por ello, la condición de parte reponsible -- corresponde a una persona jurídica pública que no es la entidad pública, sino el órgano directamente responsable. Basta el examen del artículo 5°. fracción II de la Ley de Amparo para desprender que tienen el carácter de autoridad o autoridades responsables:

1.- Las ordenadoras, es decir, las que dicten u ordenen el acto de autoridad; y

2.- Las ejecutoras, es decir aquellas que los ejecuten o traen de ejecutar el acto de molestia o privación. Por tanto, sino se dirige la pretensión frente al órgano responsable, será improcedente la instancia. A mayor abundamiento, basta recordar que en el artículo 16 de la ley en cita, se enumeran los requisitos que se deben contener la demanda, entre los que se encuentra la expresión de la o las responsables. Cabe señalar que la inadmisibilidad de la instancia, sólo podrá presentarse, en el caso de que el quejoso no subsane la omisión, en cumplimiento de lo dispuesto en el artículo 146 de la ley de referencia.

c) Legitimación del Tercero Perjudicado.- El artículo 5°. - fracción III de la Ley de Amparo, reconoce la condición de tercero o terceros perjudicados a los que ostenten legitimación, es decir, aquellos que tengan un interés en que subsista el acto, sin que - sean considerados como legitimados pasivos.

d) Legitimación del Ministerio Público Federal. El artículo 5°. fracción IV de la Ley de Amparo la materia, reconoce al Ministerio Público Federal legitimación para intervenir en todos los - juicios y para interponer los recursos que señala la ley.

4.- Requisitos Objetivos.- Son requisitos objetivos del juicio de amparo indirecto o bi-instancial que los actos impugnables:

I.- Provenzan de un Organó Público. En efecto, los actos materia del amparo indirecto deben provenir de un órgano público, - bien sea de una dependencia o de una entidad de la Administración Pública Paraestatal. Además, han de concurrir otros requisitos que determinen la admisibilidad de la vía intentada. El punto de partida es la existencia de un acto de autoridad, sin que pueda contemplarse la posibilidad de la procedencia del juicio de amparo indirecto en contra de actos futuros.

Cabe señalar que los reglamentos dictados por el presidente de la república, expedidos de acuerdo con el artículo 89 fracción I de la Constitución Federal, no son susceptibles de impugnación mediante el amparo indirecto, pero si, mediante el recurso de revisión ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación (artículo 84

fracción I, inciso a) de la Ley de Amparo). (120)

II.- Que los actos impugnados sean en algunos casos definitivos. También es necesario que el acto impugnado sea definitivo en algunos casos, de modo que no sea posible su revisión bien de oficio, bien en virtud de un recurso. Recuérdese que se está hablando del amparo indirecto administrativo en sus dos supuestos.

a) En el caso de que se éste impugnando una resolución que - dá por concluído un procedimiento contencioso administrativo sin - resolver el fondo; y en éste supuesto, el acto impugnado si debe ser definitivo.

b) En el diverso caso de que se éste impugnando directamente el acto administrativo, sin agotar previamente el recurso administrativo, o el contencioso administrativo, por estar en algunos de los casos de excepción en que no es necesario agotar el principio de definitividad. Es obvio que en el caso no precisa de la definitividad el acto de autoridad.

Cabe señalar que Acosta Romero y Góngora Pimentel, señalan un caso de excepción al principio de definitividad, diverso a los que se han indicado anteriormente que se da en los términos del - artículo 73 fracción XV de la Ley de Amparo, según el cual, si con tra los actos de autoridad administrativa existe un recurso, pero éste no suspende la ejecución del acto de afectación, el administrado puede acudir directamente al juicio de garantías, sin necesi

4120) ACOSTA ROMERO MIGUEL Y GONGORA PIMENTEL DAVID. Ley de Amparo. Comentada. Editorial Porrúa, S.A. México 1988. P.p. - 331 y ss.

dad de agotar previamente el recurso administrativo, si bien, en los casos que ya lo haya hecho, y no exista el procedimiento de suspensión del acto, el juicio de garantías es improcedente por haberse interpuesto la defensa legal mediante la cual el acto reclamado puede ser modificado, revocado o nulificado y que por lo mismo no es definitivo. (121)

III.- Además, el acto administrativo no debe haberse consumado de modo irreparable. Ello es debido a que el amparo administrativo es una garantía frente a las lesiones de los derechos fundamentales que no es procedente cuando se ha consumado el daño de manera irreparable. Por la misma razón, tampoco será procedente la instancia, cuando hubieran cesado los efectos del acto, o cuando subsistiendo éste, no pueda surtir efecto legal o material alguno por haber dejado de existir el objeto o materia del mismo.

IV.- Otro requisito subjetivo encuancto al acto impugnabile consiste en que éste no se haya consentido expresa o tácitamente por el administrado, bien porque así lo haya manifestado o bien porque no haya interpuesto oportunamente el juicio en los plazos de los artículos 21, 22 y 218 de la ley en comento.

V.- Pretensiones Procesales del Administrado.

Frente al acto administrativo que infiere la lesión a la garantía individual, se pretenderá:

a) Si el acto es positivo, la restitución en el pleno goce

(121) Ibidem. P. 332.

de la garantía individual violada, restableciendo las cosas al estado que guardaban antes de la violación.

b) Si el acto fuese negativo, se reclamará que se obligue al órgano público responsable a que obre en el sentido de respetar la garantía de que se trate y a cumplir, por su parte lo que la misma garantía exija.

VI.- Un sexto requisito objetivo en relación en acto impugnabile, consiste en que no se haya formulado con anterioridad la pretensión, si ésto ya hubiere sucedido, al estar en presencia de una litispendencia, por ello, la nueva pretensión será inadmisibile; o bien, si en el proceso anterior ya hubiese recaído, una sentencia firme, por tanto, se tratará de un supuesto de Cosa Juzgada que volverá improcedente la instancia.

5.- Requisitos de la Actividad. Son requisitos de la actividad.

a) DE LUGAR.- Los actos que integran el proceso del amparo, bi-instancial deben realizarse, salvo supuestos especiales, en el lugar que tenga su sede el órgano competente (en la primera instancia será en el local del Juzgado de Distrito y en la segunda, es decir, en la revisión, en el Local del Tribunal Colegiado de Circuito).

Cabe señalar, que los artículos 23 y 25 de la Ley de Amparo, permiten que se presente la demanda en las oficinas de correo por medio de mensajes telegráficos y que el artículo 118 del mismo

ordenamiento legal, permite que en casos que no admiten demora, la petición de amparo, se presente por telegrafo, siempre que el actor encuentre inconveniente en la justicia local. En éste último - supuesto, el peticionario deberá ratificar por escrito su demanda, dentro de los tres días siguientes a la fecha en que hizo la petición por telegrafo. (122)

b) DE TIEMPO.- El amparo deberá promoverse dentro de los plazos que la ley señala. Si se dejan transcurrir éstos, sin promover la instancia, se presumirá consentido el acto y si se intentase - promoverle con posterioridad, se estará en un caso de improcedencia que dará lugar al sobreseimiento de la defensa.

Los plazos para promover el juicio de amparo bi-instancial pueden dividirse en:

- REGLA GENERAL.- El plazo es de 15 días que se cuenta desde el día siguiente a aquél en que se haya efectuado la notificación al quejoso del acto administrativo o de aquél en que se haya manifestado tener conocimiento de ellas o de su ejecución. Cabe señalar que únicamente se comutan los plazos en días hábiles (artículo 21 y 24 de la Ley de Amparo).

- REGLAS ESPECIALES:

a) Inexistencia de plazo.- La demanda puede interponerse en cualquier tiempo o contra actos que impliquen privación de la vida, ataques de la libertad personal, deportación, destierro o cualquiera de los actos prohibidos en el artículo 22 Constitucional o la

(122) CASTRO JUVENTINO V. Garantías y Amparo. Editorial Porrúa, S.A. Sexta Edición. México 1989. P. 387

incorporación forzosa al servicio, al Ejército o Armada Nacionales, en tales casos, la demanda puede interponerse en cualquier día, a cualquier hora del día o de la noche (artículos 22 y 23 de la Ley de Amparo).

b) Otro caso de excepción se presenta en el amparo agrario, que puede promoverse, el plazo es de 30 días, siempre que el juicio de amparo se promueva contra actos que causen perjuicio a los derechos individuales o a las garantías constitucionales de ejidatarios o comuneros.

c) La forma.- La demanda en la que se formule la pretensión, se hará en lengua española (artículo 271 del Código Federal de Procedimientos Civiles, aplicados supletoriamente). Por escrito y con los requisitos que establece el artículo 116 de la Ley de Amparo. Cabe señalar, que la ley permite que se formule por comparecencia artículo 121 de la Ley de Amparo y aún por mensaje telegráfico, en los supuestos que no admiten demora.

4.6.4 El Procedimiento del Juicio de Amparo Bi-Instancial. Las pretensiones procesales fundadas en Derecho Administrativo frente a un órgano público, deberán conocerse y decidirse en el amparo indirecto.

Dicho juicio deberá constar de tres partes: La iniciación; el desarrollo; y la determinación del proceso.

-INICIACION DEL PROCESO

- La demanda.- El procedimiento inicia con la pretensión

de la demanda. En ella, el gobernado solicita al órgano jurisdiccional que dé vida al proceso y que comience su tramitación. En algunos casos, la demanda no contiene la pretensión, la cual puede formularse posteriormente, si bien, normalmente es en el escrito de iniciación del proceso, en donde se formula ésta. El caso de excepción sólo se presenta cuando se impugna una negativa ficta, -- pues en ese caso la pretensión se plantea en la ampliación de demanda.

- RESPECTO DE LOS SUJETOS DEL PROCESO:

- Debe estar dirigida al juez competente, si bien, la falta de expresión queda suplida con la presentación de la instancia ante el órgano competente. Debe contener:

- Nombre y domicilio del demandante o de quien promueve en su nombre.

- El nombre y domicilio del tercero perjudicado.

- La autoridad o autoridades responsables, si bien no se exige la expresión del órgano del que procede el acto reclamado.

Requisitos Subjetivos.- Estos son inherentes a la pretensión del quejoso, y presuponen la existencia de un acto administrativo del dictado por una dependencia o entidad, que afecten la esfera jurídica del particular; o bien, la existencia de una resolución de un Tribunal Contencioso Administrativo que dió por terminado el asunto, pero que no resolvió el fondo como es la que confirmó el auto desechatorio de la demanda al resolverse el recurso de re-

clamación. Por ello, es que debe señalarse en la demanda, respecto del objeto:

- La expresión del acto en contra del cual se dirige la pretensión.

- La expresión de lo que se pide.

- La relación de hechos y fundamentos de derecho en que se base la pretensión.

- La manifestación, bajo protesta de decir verdad, de cuales fueron los hechos o abstenciones que le constan al quejoso que constituyen los antecedentes del acto reclamado.

- Los preceptos constitucionales que contienen las garantías individuales que el quejoso estima violadas, así como el concepto o conceptos de las violaciones. (123)

- EFECTOS DE LA ADMISION DE LA DEMANDA.- Para que la demanda produzca todos sus efectos normales, debe ser admitida, contando el Juez de Distrito con 24 horas siguientes a la petición para examinar la instancia, si bien, de tal examen puede resultar:

- Que el quejoso incurra en un motivo de inadmisibilidad y el defecto no sea subsanable.- En tal caso, no se admitirá la demanda. Estos extremos los ha establecido el legislador federal en el artículo 145 de la Ley de Amparo en donde señala que si se encuentra un motivo manifiesto e indudable de improcedencia, se desahará la demanda de plano, sin suspender el acto reclamado.

(123) CASTRO JUVENTINO V. Garantías y Amparo. Sexta ed. Editorial Porrúa, S.A. México 1989. P.P. 388 y ss.

También puede suceder que se estime que concurre algún defecto subsanable. El principio antiformalista y el principio proactivo o el de interpretación más favorable al Derecho Administrativo al enjuiciamiento jurisdiccional de la actividad administrativa, lleva a extender el régimen del artículo 146 de la Ley de Amparo a todos los supuestos de defectos subsanable. Por ello es que se presentan las siguientes actuaciones:

1.- El Juez dictará un auto requiriendo al demandante para que cumpla los requisitos omitidos, expresando las irregularidades o deficiencias que deban llenarse para que el promovente pueda subsanarlos en el plazo de 3 días.

2.- Si el demandante omite cumplir en tiempo y forma los requisitos omitidos, el Juez de Distrito tendrá por no interpuesta la demanda, ello siempre y cuando el acto reclamado sólo afecte al patrimonio del quejoso; en otro caso, se dará traslado al Ministerio Público, por el plazo de 24 horas y atendiendo a lo que éste manifieste, se admitirá o desechará la demanda en las siguientes 24 horas.

3.- También puede presentarse el caso de que la demanda cumpla con todos los requisitos, dando lugar a su admisión, dicha admisión, produce los efectos propios de la iniciación del proceso, pasando éste al trámite siguiente.

- EFECTOS JURIDICOS PROCESALES.- La litispendencia.- La iniciación del proceso dá lugar a los efectos que se conocen con el -

nombre de litispendencia, la cual comienza con la pretensión de la demanda. Ahora bien, los efectos de la litispendencia, se despliegan en una triple dirección como son:

1.- Respecto de los Sujetos:

Respecto del órgano jurisdiccional, la litispendencia determinará la admisión definitiva de la competencia, si en el momento de la pretensión de la demanda se dan los requisitos para ello, que únicamente podrá alterarse si una ley posterior modifica el régimen de competencia y la nueva normativa estableciera su aplicación a los procesos en trámite.

- Respecto de las partes.- La litispendencia produce la conservación de aquellas características que fijan su legitimación si existían al tiempo de interponerse la demanda.

2.- Respecto del Objeto.- El objeto del proceso queda delimitado, lo que implica que la pretensión de la demanda no puede ser alterada después, sino en mínima medida. Cabe señalar que en la doctrina y en la jurisprudencia predomina la tesis de que la inalterabilidad de la pretensión hasta el momento en que el órgano público frente al que se dirige rinde su informe. En consecuencia, mientras dicho informe no se emita, el demandante puede ampliar su demanda o modificarla en cuanto a su interés convenga siempre que ello se lleve a cabo dentro del plazo con que cuenta para pedir reparo. (124)

(124) Ibidem. P. 741.

3.- Respecto de la actividad el efecto fundamental de la litispendencia consiste en la imposibilidad de que se inicie un nuevo proceso sobre el mismo objeto. En consecuencia, si se dedujera la misma pretensión en otro proceso, la misma sería inadmisibile. - Si el órgano jurisdiccional tiene conocimiento del juicio previo - una vez que rinda su informe la autoridad responsable, se estará - ante una causa de improcedencia que dará lugar al sobreseimiento - del juicio.

4.- Efectos Jurídicos Materiales.- La iniciación del proceso, en principio, no produce efectos suspensivos. Por tanto, el acto - administrativo, objeto de impugnación, seguirá desplegando su eficacia normal, salvo que el juez acuerde como medida cautelar de - suspensión de oficio o a petición de la parte agraviada. (artículo 122 de la Ley de Amparo).

- DESARROLLO. Una vez admitida la demanda comienza el desarrollo del procedimiento, ello mediante el auto en el que se acuerda correr los traslados de ley a los terceros interesados y a las autoridades responsables. En el propio auto admisorio, se:

- Señalará el día y hora para la celebración de la audiencia de ley.

- Solicitará el informe con justificación de la autoridad - responsable, con remisión de copia de la demanda, ello si no se - hubiere enviado a pedir el informe previo en el incidente de suspensión.

- También ordenará que se entregue copia de la demanda al -
tercero perjudicado.

- INFORME DE LA AUTORIDAD RESPONSABLE.- La autoridad respon-
sable, debe emitir un informe en el que alegarán las razones que -
justifiquen su actuación en el plazo de 5 días, o 10 si es que el
juez acuerda una prórroga, la responsable. Debe exhibir copia cer-
tificada de las constancias necesarias. Cabe señalar, que el ar-
tículo 149 de la ley de la materia prevee diversos efectos respec-
to de la actitud que adopte la responsable frente a los traslados
que se le corren como son:

- En el supuesto de que la responsable emita informe con jus-
tificación, éste tiene el valor de alegación de parte, que deberá
ser considerada por el juzgador al dictar la sentencia. Ello, aún
cuando se hubiera producido fuera del plazo y cuando las partes ha-
yan tenido oportunidad de conocer tal informe y de preparar los -
puntos que los desvirtúen (artículo 149 párrafo quinto de la Ley
de Amparo).

- Supuesto en el que no se rinde informe con justificación.
En tal caso, se presume cierto el acto, quedando a cargo del deman-
dante, la carga de la prueba de los hechos que determinan la in-
constitucionalidad, cuando el acto no viola en si mismo las garan-
tías. Por tanto, la constitucionalidad o inconstitucionalidad del
acto administrativo depende de los motivos, datos y pruebas en que
se haya fundado el propio acto. La falta de informe con justifica-
ción, implica que el juez imponga en la sentencia una multa de 10

a 150 días de salario a la responsable (artículo 146 párrafo 4 de la Ley de Amparo).

- LA AUDIENCIA.

Esta tiene lugar en la sede del Juzgado de Distrito en el día y hora señalados, salvo que el juez acuerde el emplazamiento, en tanto que se expiden, por el órgano competente, las copias o documentos que hubiesen solicitado las partes (artículo 152 de la Ley de Amparo).

- Abierta la audiencia, que se dá pública, se procede a recibir, en el órden respectivo, las pruebas, los alegatos por escrito; y en su caso, el procedimiento del Ministerio Público. Las partes pueden alegar verbalmente, sin que sus alegatos puedan exceder de media hora por cada parte, incluyendo las réplicas y contraréplicas. (artículo 155 de la Ley de Amparo).

- En la audiencia se admiten toda clase de pruebas excepto la de posiciones y las que fueran contra la moral o el derecho. Deben ofrecerse y rendirse en la audiencia, excepto la documental que puede presentarse, con anterioridad. La prueba testimonial, debe anunciarse 5 días hábiles antes de la fecha de la celebración de la audiencia. (artículo 151, 152 y 154 de la Ley de Amparo).

- TERMINACION DEL PROCEDIMIENTO. Al igual que se ha observado en el procedimiento contencioso administrativo, el procedimiento implica tres etapas, de iniciación, de desarrollo y de terminación.

Ahora bien, la terminación del amparo bi-instancial puede -

ser:

A) Terminación Normal, Mediante una Ejecutoria. En éste caso, el proceso de amparo, como todo proceso, termina normalmente por el acto de órgano jurisdiccional que decide en cuanto a la conformidad o disconformidad de la pretensión de la actora con el ordenamiento jurídico. Por ello, actúa o se niega actuar la pretensión concediendo o negando el amparo. Cabe señalar que por su contenido, la ejecutoria pueden ser:

a) Una sentencia que no entra al fondo del asunto. En este caso, el juzgador al confrontar la pretensión con el ordenamiento, verifica que existe una causal de improcedencia que impide resolver en cuanto al fondo del asunto, pero que sí dá lugar a que concluya el procedimiento. En tal caso, sin entrar al fondo del asunto, se dará por concluído el procedimiento, mediante el sobreseimiento.

b) También puede presentarse el caso que la sentencia decida la cuestión de fondo, otorgando o negando la concesión del amparo y protección de la Justicia de la Unión al quejoso. Para ello, el órgano jurisdiccional, verificará la conformidad de la pretensión con el ordenamiento jurídico. En éste supuesto, la sentencia puede ser:

- DESESTIMATORIA.- Por ello, es debido a que el acto, objeto de impugnación, éste ajustado a derecho en cuanto a sus elementos subjetivos y formales. Por ello, la pretensión será infundada y deberá confirmarse la validez de la actuación de la autoridad.

- ESTIMATORIA.- Este supuesto implica que, el acto objeto de impugnación, no está ajustado a lo previsto en el ordenamiento jurídico, dando lugar a que el Juzgado de Distrito conceda el amparo y protección de la Justicia de la Unión al quejoso.

B) Terminación Anormal del proceso. El órgano jurisdiccional puede, en tal caso, concluir el procedimiento, sin entrar al estudio de la pretensión. El modo de terminación anormal del proceso, se clasifica en :

a) Terminación del proceso por actividad de las partes.

- Por actividad unilateral de las partes, éste supuesto se presenta cuando el demandante desiste de la instancia; o cuando la responsable se allana y satisface extraprocesalmente la retención de la queja.

b) Por Actividad Unilateral de las Partes.- Ello puede ser debido a la terminación del proceso por inactividad de las partes, presentándose la caducidad de la instancia.

c) Terminación por hechos que impiden la continuación del proceso. Ello puede darse por extinción de las partes, bien porque fallezca el quejoso o por la desaparición del objeto del proceso; y por reforma legislativa.

4.6.5 La Suspensión del Acto Reclamado.

Nociones Generales.- La tutela jurisprudencial que la Constitución Federal consagra en favor de los gobernados, no sería --

efectiva, si los jueces que conocen del amparo indirecto, no pudie-
ran adoptar medidas para garantizar los efectos de la sentencia -
que en su momento dictarán. Sobre todo, son de trascendencia tales
medidas cautelares, ante la realidad que se manifiesta en la lenti-
tud de los procesos, debido al cúmulo de asuntos promovidos por -
los quejosos.

Cabe señalar, que en proceso del juicio de amparo indirecto,
tiene por objeto una pretensión dirigida a impugnar el acto sujeto
al derecho público, que lleva aparejada ejecución. Por tanto, las
medidas cautelares consistentes en la suspensión del auto de recla-
do, trata de armonizar la prerrogativa de la autoridad administra-
tiva, con las garantías del ciudadano. (125)

Es precisamente, mediante la suspensión, que al acto objeto
de impugnación se le priva de su eficacia ejecutiva durante el -
tiempo en que trámita el proceso.

Al tenor de la Ley de Amparo, pueden distinguirse tres cla-
ses de suspensión que son:

- LA SUSPENSIÓN DE OPICIO.- Es la que decreta el juez del co-
nocimiento, en el mismo auto que admite la demanda, siempre que se
configure los supuestos del artículo 123 de la Ley de Amparo, que
se refieren a la presencia de actos que importan peligro de priva-
ción de la vida, deportación o destierro o de alguno de los promo-
vidos por el artículo 22 de la Constitución Federal; y cuando se

(125) CUOTO RICARDO. Tratado Teórico-Práctico de la Suspensión
en el Amparo. Editorial Porrúa, S.A. México 1983. P.p. 28
y ss.

trate de actos que de llegarse a consumir, harían físicamente imposible sustituir al quejoso en el goce de garantías constitucionales. Con tal suspensión, se buscará que las cosas se mantengan en el estado que guarden al momento de interponerse la demanda de garantías, tomando el juez las medidas pertinentes para evitar la consumación de los actos reclamados.

- LA SUSPENSION ORDINARIA.- Esta se acuerda a instancia de parte, en los supuestos previstos por el artículo 124 de la ley de la materia.

- LA SUSPENSION PROVISIONAL(126).- Esta se dicta para evitar que durante el tiempo que tarde el juez en decidir sobre la suspensión ordinaria, se pueden ocasionar perjuicios irreparables. Por ello, el artículo 120 de la ley en cita, permite que si existe peligro eminente de que ejecute el acto con notorios juicios. Ordenar que las cosas se mantengan en el estado que guarden hasta que se notifique a la autoridad la resolución sobre la suspensión. Se trata, en consecuencia, de una medida cautelar de la medida cautelar. Es decir, se trata de garantizar los efectos de la decisión del proceso especial en que se decidirá si se acuerda o no la suspensión.

Naturaleza jurídica de la suspensión del acto reclamado.- Couto (127), señala que la naturaleza jurídica de la pretensión de la suspensión del acto reclamado, en los supuestos en que no procede de oficio, es la de un proceso especial sumario incidental, ya

(126) Ibidem. P. 50

(127) Ibidem. P. 51

que se trata de un procedimiento que se da dentro de un proceso y se resuelve de manera incidental dicho proceso especial sumario, tiene una conexión con el proceso principal que se traduce, en la conveniencia de tener en cuenta la procedencia de la pretensión deducida en aquél, al decidir el proceso cautelar.

- RATIO LEGIS DE LA SUSPENSIÓN DEL ACTO RECLAMADO.- La posibilidad de adoptar medidas cautelares, a fin de garantizar los efectos de un proceso (de amparo), viene impuesta por el Derecho Constitucional a una tutela jurisdiccional efectiva. En efecto, si la prerrogativa de la ejecutividad de los actos administrativos es una exigencia de los fines que la administración pública ha de realizar, por elementales razones de justicia, pueden conducir a enervar temporalmente tales prerrogativas. Por tanto, en la ecuación entre la prerrogativa y la garantía constitucional, radica la esencia del Derecho Administrativo.

- PROCEDIMIENTO.

El procedimiento para otorgar la suspensión del acto reclamado, se puede dividir para su análisis en las siguientes partes:

1.- La Petición de Suspensión.- Esta se puede deducir en escrito independiente con una finalidad específica, o bien, en alguno de los escritos que presenten la parte quejosa en el proceso principal, por lo general en el escrito de demanda.

2.- Informe Previo.- Promovida la suspensión, el juez de Distrito pedirá informe previo a la autoridad responsable, que deberá

rondirlo dentro de las siguientes 24 horas. (artículo 131 de la Ley de la materia).- Si alguna de las autoridades responsables tuviera su sede fuera de lugar del juicio y no es posible que rindan el informe previo con la debida oportunidad, se celebrará la audiencia respecto del acto impugnado de las autoridades residentes en el lugar, a reserva de celebrar, la que corresponda, a las autoridades foráneas o revocarse la resolución dictada, en la primera audiencia en vista de nuevos informes. (artículo 133 de la Ley de Amparo). (128)

El contenido del informe previo, se concretará a expresar si son o no ciertos los hechos que se atribuyen a la autoridad que los rinde, determinándose en cuanto a la existencia del acto reclamado y en cuanto a la cuantía del asunto. Además puede contener las razones que se estimen pertinentes en cuanto a la procedencia o improcedencia de la suspensión. Cabe señalar, que la nueva emisión del informe producirá los efectos siguientes:

- Que se entienda la presunción de ser cierto el acto que se estima violatorio de garantías.

- Que la autoridad incurra en responsabilidad disciplinaria.

En el supuesto de que el informe se rinda en el momento de la celebración de la audiencia accidental, al regirse el incidente por el principio de la celebridad y al exigir el artículo 231 de la ley de la materia que la audiencia se celebre en el plazo de 72

horas, con informe o sin él, no puede diferirse la audiencia, ni la circunstancia adjuntada producirá indefensión al quejoso, ya -- que conforme al artículo 136 penúltimo párrafo de la ley en cita, las partes tienen posibilidad de adjuntar en cualquier tiempo el -- contenido del informe. (129)

- AUDIENCIA.- Debe celebrarse según se ha indicado, dentro -- de las 72 horas siguientes a la presentación de la suspensión, en la fecha y hora que se señale en el auto inicial.

En la audiencia, el juez puede analizar únicamente las pruebas documentales o de inspección ocular que ofrezcan las partes y la testimonial, si se trató de actos previstos, en el artículo 17 de la Ley de Amparo. (se refieren a los actos que importan peligro de prevención de la vida, ataques a la libertad personal fuera del procedimiento judicial, deportación o destierro o alguno de los actos prohibidos por el artículo 22 de la Constitución Federal y el agraviado se encuentra imposibilitado para promover el amparo).

Cabe señalar, que la audiencia se rige por las normas generales y en ella se formularán alegatos por parte del quejoso, el tercero perjudicado, si lo hay, y al Ministerio Público. (artículo 121 de la Ley de Amparo). (130)

- RESOLUCION.- El juez de Distrito que conozca del amparo, resolverá en la misma audiencia, decretando sin materia el incidente

(129) ACOSTA ROMERO MIGUEL Y GONGORA PIMENTEL GENARO D. Op. Cit. P. 676.

(130) GONZALEZ COSIO ARTURO. El Juicio de Amparo. Segunda Edición. Editorial Porrúa, S.A. México, 1985. P. 107

te, en el supuesto del artículo 134 de la Ley de Amparo (se refiere al caso en que al celebrar la audiencia, aparece que ya se resolvió sobre la suspensión definitiva en otro juicio de amparo promovido por el mismo quejoso y por otra persona en su nombre representación ante otro juez de Distrito contra el mismo acto reclamado y contra las mismas autoridades).

También puede darse el caso, que el juez se pronuncie en --- cuanto a la concesión de la suspensión. (artículo 131 de la ley de la materia).

En la propia resolución el juez decidirá si el quejoso ha de otorgar garantía bastante para reparar los daños y perjuicios que la suspensión pudiera ocasionar, o bien si a de realizar el depósito correspondiente. En el caso de que el acto reclamado afecte la libertad, las medidas a que se refiere el artículo 136 de la Ley de Amparo. (artículo 125 y 135 de la misma ley)

- EFECTOS DE LA SUSPENSION.

1.- Efectos Jurídicos Procesales.- Recursos admisibles contra la resolución por la que se concede o deniega la suspensión, - es admisible el recurso de revisión (artículo 83 fracción II de la Ley de Amparo), pero la interposición del recurso no impide que surta efectos el acto que acuerde la suspensión. Si no se admite el recurso de revisión se puede interponer recurso de queja en contra de la resolución que deniegue la admisión de la revisión (artículo 83 fracción II, 95 fracción III y 102 de la Ley de Amparo).

2.- Cosa Juzgada.- El auto que decide acerca de la suspensión puede ser dejado sin efecto o modificado, ello aún cuando dicho auto haya adquirido firmeza por no haberse interpuesto en su contra recurso de revisión. Si el auto denegó la suspensión, se puede pedir de nuevo la suspensión; por el contrario, si el auto acordó la suspensión, se puede pedir al juez que reconsidere la medida adoptada dejándola sin efectos total o parcialmente. Lo anterior es debido a la naturaleza misma de la Institución, pues la suspensión tiene sentido, en tanto que se den las circunstancias determinantes de los perjuicios del difícil reparación, siempre que no sea contraria al interés social o al orden público. Por tanto, se puede modificar el sentido de la suspensión, en función de la situación real que priven en el monto, ello merced al trámite de un nuevo incidente. (131)

3.- Efectos Ejecutivos.- Para la ejecución y cumplimiento del auto de suspensión, se observan las disposiciones de la ley sobre la ejecución de las sentencias. (artículo 143 de la Ley de Amparo).

Cabe señalar, que en el artículo 95 fracción II de la ley de la materia, admite recurso de queja contra las autoridades responsables por exceso o por defecto de la ejecución del auto en que se hubiere concedido la suspensión definitiva.

- EFECTOS JURIDICOS MATERIALES.

(131) HERNANDEZ SOLIS en Elementos de la Suspensión. En la Suspensión de los Actos Reclamados en el Juicio de Amparo. - P. 283.

1.- La suspensión de la ejecución.- El auto que otorga la suspensión del acto reclamado, produce efectos en la realidad jurídico-material, pues la eficacia del acto, objeto de impugnación, queda en suspensión, es decir, la ejecutividad queda inoperante en tanto se mantenga la suspensión. La suspensión, los efectos jurídicos materiales de ésta presentan tres aspectos trascendentales como son:

Garantías para responder los daños de la suspensión; ámbito de eficacia; y extinción.

- GARANTÍAS PARA RESPONDER DE LOS DAÑOS.- La suspensión puede estar sujeta a condiciones, ya que ésta puede ocasionar daños y perjuicio a terceros, por tanto, se deberá conceder al quejoso la suspensión, siempre y cuando éste otorgue garantía bastante para reparar el daño e indemnizar los perjuicios que con ella se causen, quedando sin efecto si el tercero dá, a su vez, caución bastante para restituir las cosas al estado que guardaban antes de la violación. Cabe señalar, que cuando el amparo se pide contra el cobro de tributos sólo surtirá efectos la suspensión, previo depósito de la cantidad que se cobra, más los accesorios, salvo que se trate de cobro de sumas que excedan de las posibilidades del quejoso. -- (artículo 135 de la Ley de Amparo).

- Garantías y contra garantías para responder de los daños y perjuicios.

- FIJACION DE LA CUANTIA.- El juez de Distrito fijará el mon

to de la que hubiéra otorgado al quejoso y comprenderá los conceptos que enumera el artículo 126 de la Ley de Amparo.

- MODALIDADES DE LA CAUSION.- Existe una imprecisión terminológica en la Ley de Amparo, en cuanto a la forma de constituir la garantía, pues mientras que el artículo 125 habla de garantía, el 126 hace mención a la causión, el 127 de contra fianza, los artículos 128 y 129 se refieren a garantía y el 135, en materia de tributos se refiere a depósitos de la cantidad. (132)

Cabe señalar, que la jurisprudencia ha admitido diversas modalidades para prestar la causión, limitando la exigencia del depósito al supuesto del artículo 135 de la Ley de Amparo, mientras que los demás supuestos, se sigue un criterio amplio, permitiendo otorgar la garantía, por medio de hipoteca, fianza de personas físicas, solvente o de compañía autorizada o prenda.

- Depósito de la cantidad en el amparo contra tributos.- En éste supuesto, se exige el depósito previo de la cantidad, en la Nacional Financiera, S.A., o en defecto de ésta, en la Sociedad Nacional de Crédito, que el juez señale, dentro de su jurisdicción o ante la autoridad.

- AMBITO DE EFICACIA DE LA SUSPENSION O AMBITO SUEJETIVO EN EL DERECHO PROCESAL ADMINISTRATIVO. Existe la duda respecto de si los efectos de la suspensión se limitan al demandante o producen efectos Erga-omnes. En nuestra opinión considerando que lo que se -

(132) ORENDAIN. La Suspensión del Acto Reclamado en el Amparo, - en "La Suspensión de los Actos Reclamados en el Juicio de Amparo. P.140

suspende es la ejecución del acto y lo es para todos los efectos, cualesquiera que fuesen las personas a que afecta, sean o no demandantes, por lo mismo, consideramos que la extensión subjetiva de los efectos de la suspensión dependerá del contenido del efecto. Si el destinatario del acto lo es solamente el demandante, la suspensión únicamente afectará, previo el correspondiente afianzamiento, al demandante.

Por el contrario si los destinatarios son varios, afectará a cada uno de ellos.

En función de la configuración del amparo y sus límites subjetivos (artículo 107, fracción II de la Constitución Federal y 76 de la Ley de Amparo), que consagran el principio de relatividad de las sentencias, en el caso es evidente que no puede aplicarse tal principio al igual que en el Derecho Procesal Administrativo.

- Ambito objetivo, desde un punto de vista objetivo, la eficacia de la suspensión en el proceso administrativo, plantea el problema de su inoperancia respecto de un considerable número de actos administrativos. En efecto, la suspensión opera plenamente en todos aquellos casos en que con la simple paralización de la actividad ejecutiva se puede lograr el mantenimiento de la materia del proceso y de la efectividad de la sentencia. (133)

En el proceso del amparo, el problema implica menor gravedad, ya que las potestades del juez de Distrito son más amplias que las

(133) FIX ZAMUDIO HECTOR. "Algunas Reflexiones Sobre la Suspensión de los Actos Reclamados en el Procedimiento ante el Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal". RCDI, N° 2, P. 28

del juez administrativo, de modo que, puede adoptar las medidas estrictas de la suspensión temporal de la ejecutividad del acto.

- AMBITO TEMPORAL.- La suspensión, surte sus efectos desde que se acuerda (si existió suspensión provisional, la definitiva continuará los efectos de aquella), o en su caso, desde la constitución de la garantía o depósito, hasta que se extingue, salvo en el caso de que por cambio de circunstancias se deje sin efecto.

Extinción de la suspensión.- Siendo la extinción una medida para asegurar los efectos del proceso, es indudable que ésta desplegará su eficacia en tanto subsista el proceso y no termine por sentencias firme o por alguno de los modos de terminación anormal del proceso. Si la sentencia es estimatoria de la pretensión, la situación entrando en juego el incidente para determinar los perjuicios ocasionados. Al respecto, es de señalar que la suspensión puede extinguirse, aún cuando el proceso subsista, por disposición del órgano jurisdiccional. (artículo 140 de la Ley de Amparo).

- EFECTOS DE LA EXTINCION DE LA SUSPENSION.- La extinción de la suspensión produce efectos cuando ha terminado el proceso principal que se concretan en la indemnización de los daños y perjuicios ocasionados por tal suspensión de los cuales responderán las garantías que se hubiesen otorgado. Si se deja sin efecto la suspensión, por haber presentado el tercero perjudicado una contra garantía, ésta responderá de los perjuicios ocasionados por la ejecución del acto, hasta el momento de la sentencia.

Es de señalarse que el artículo 129 de la ley de la materia establece que cuando se trata de hacer efectiva la responsabilidad proveniente de las garantías y contra garantías, se tramitará ante la autoridad que conozca de ella, un incidente en los términos previstos en el Código Federal de Procedimientos Civiles, incidente - que deberá promoverse dentro de los 30 días siguientes a aquél en que sea exigible la obligación del artículo. Si bien, los jueces - de Distrito no deben resolver de plano la cancelación de las fianzas o contra fianzas otorgadas en los incidentes, sino que deben - de correr los traslados de ley en los que se soliciten la cancelación al tercero perjudicado.

Finalmente, falta mencionar que el artículo 129 de la Ley de Amparo, establece el incidente sobre responsabilidad por daños y - perjuicios ocasionados con motivo del otorgamiento de la suspen---ción del acto reclamado. Este incidente debe promoverse ante la - autoridad que haya conocido de la suspensión, siempre que se promueva en el plazo de 30 días siguientes al que sea exigible la -- obligación y de no presentarse tal reclamación en el término mencionado, sólo podrá hacerse ante las autoridades del orden común. (134)

4.6.6 Recurso de Revisión en el Amparo Indirecto o Bi-instancial.

Concepto del Recurso.- Pallares (135), señala que un recurso, se presenta cuando:

- (134) ACOSTA ROMERO MIGUEL Y GONGORA PIMENTEL GENARO D. Op. Cit. P.p. 652 y ss.
(135) PALLARES EDUARDO. Diccionario Teórico y Práctico del Juicio de Amparo. Editorial Porrúa, México 1987. P. 201.

"Dictada una resolución procesal por el órgano jurisdiccional, caben dos posibilidades: Una, que la misma sea inatacable y que resulte imposible su anulación o sustitución por otra; y dos, que existan medios de ataque inmediatos de la resolución, es decir, su impugnación, recibe el nombre de recurso".

Cabe señalar, que en el amparo indirecto, procede dos recursos previstos en la ley de la materia como son: El de revisión y el de queja, de ellos, para los efectos de la investigación, únicamente nos ocuparemos de le de revisión.

4.6.6.1 Los Procesos de Impugnación

La impugnación no continúa el proceso ya iniciado el amparo, sino que le sustituye dando lugar a un proceso distinto, con una finalidad específica. Al respecto, la doctrina no se ha puesto de acuerdo ya que un sector importante niega la categoría del proceso al recurso de revisión y afirma que se trata de una nueva instancia dentro del proceso. No obstante lo anterior, la sustantividad de la figura es indudable, porque el objeto del proceso de impugnación en el recurso de revisión, no es el mismo que el del proceso en el que se dictó la ejecutoria impugnada, ello, debido que el proceso de impugnación que puede no referirse a las mismas cuestiones planteadas en áquel o bien aun que se refiere a ellas, se hace en base a una perspectiva. (136)

4.6.6.2 El Recurso de Revisión

Este recurso es el más importante en el proceso de amparo in

(136) HERNANDEZ A. OCTAVIO. Curso de Amparo. Segunda Edición. Editorial Porrúa, s.a. México 1983. P.p. 326 y ss.

directo, porque mediante él se impugnan los autos más trascendentes o las sentencias del juicio mismo. (137)

Esta defensa legal, se encuentra regulada en los artículos - 83 al 94 de la Ley de Amparo, procedimiento que se puede dividir en:

4.6.6.3 REQUISITOS PROCESALES

Según el artículo 90 de la Ley de Amparo, existe un trámite específico para decidir si el recurso de revisión se encuentra revestido de los requisitos procesales, ya que al rendirse las actuaciones en el tribunal competente, el presidente calificará la improcedencia del recurso de revisión, admitiéndolo o desechándolo.

4.6.6.4 REQUISITOS SUBJETIVOS

Competencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación. Este órgano jurisdiccional, es competente para conocer del recurso de revisión contra sentencias pronunciadas en audiencia constitucional por los jueces de Distrito que hubiesen recaído en un amparo administrativo en el que la autoridad responsable sea federal, siempre que se trate de asuntos cuya cuantía exceda del límite que en materia de competencia prevee la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación; o bien, respecto de asuntos que se consideran, a juicio de la Corte, de importancia y trascendencia para los intereses de la Nación, independiente de su cuantía. (artículo 107 fracción VIII de la Constitución Federal y 84 fracción I de la Ley de Amparo).

(137) CASTRO JUVENTINO V. Op. Cit. P. 515.

4.6.6.5 COMPETENCIA DE LOS TRIBUNALES COLEGIADOS ADMINISTRATIVOS DE CIRCUITO.

Con excepción de los dos supuestos señalados en relación de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, la competencia para conocer del recurso de revisión contra ejecutorias de los jueces de Distrito en amparo administrativo, corresponde a los Tribunales Colegiados Administrativos de Circuito. (artículo 85 de la Ley de Amparo).

4.6.6.6 LAS PARTES Y SU CAPACIDAD.

El artículo 91 fracción V de la ley de la materia, establece una norma orientada por el principio pro-actione y antiformalista, que señala, que tratándose de amparos en que los recurrentes sean menores de edad o incapaces, se examinarán sus agravios y se pueden suplir las deficiencias de su queja, apreciando éstos actos reclamados y su inconstitucionalidad, de acuerdo al artículo 76 párrafo 4 y 78 párrafo 3. Legitimación

4.6.6.7 LEGITIMACION ACTIVA.

Están legitimados activamente para interponer recurso de revisión:

- a) Las partes a quienes supongan un perjuicio la ejecutoria impugnada.
- b) Las autoridades responsables según el artículo 87 de la Ley de Amparo.

- EL MINISTERIO PUBLICO. Según el artículo 5º fracción IV de la Ley de Amparo, cabe señalar que González Cosío hace mención a una jurisprudencia que niega al Ministerio Público legitimación pa

ra interponer el recurso de revisión (138), y que las autoridades responsables, sólo pueden interponer este recurso, contra las sentencias que afecten al acto que de una de ellas se haya reclamado.

4.6.6.8 LEGITIMACION PASIVA

Estarán legitimadas pasivamente las partes a quienes favorezca la resolución impugnada.

4.6.6.9 REQUISITOS OBJETIVOS

Resoluciones impugnables y materia de impugnación.- El artículo 83 de la ley en cita, señala limitativamente los casos en que es admisible el recurso de referencia, de los cuales pueden darse contra resoluciones dictadas en un amparo administrativo los siguientes supuestos.

- Contra resoluciones que desechen o tengan por no interpuesta la demanda de amparo. En efecto, el juez de Distrito, tiene la obligación de verificar si concurren los requisitos procesales, a efecto de pronunciarse sobre la inadmisibilidad del amparo. (artículos 145, 146, 148 de la Ley de Amparo). Por tanto, en el supuesto de que se haya dado oportunidad a la parte, para subsanar las deficiencias de su demanda y los defectos de ésta, y el juez estima que concurren motivo de improcedencia, así lo declarará y por tanto, no admitirá la demanda. Lo anterior implica que, el juez de Distrito impide el acceso a la tutela jurisdiccional al quejoso, de ahí la necesidad de que exista un recurso de revisión mediante el cual se puedan impugnar las resoluciones que se desechen o tengan por no interpuesta la demanda de amparo. En efecto, el juez de Distrito, tiene la obligación de verificar si concurren los requisitos procesales, a efecto de pronunciarse sobre la inadmisibilidad del amparo. (artículos 145, 146, 148 de la Ley de Amparo). Por tanto, en el supuesto de que se haya dado oportunidad a la parte, para subsanar las deficiencias de su demanda y los defectos de ésta, y el juez estima que concurren motivo de improcedencia, así lo declarará y por tanto, no admitirá la demanda. Lo anterior implica que, el juez de Distrito impide el acceso a la tutela jurisdiccional al quejoso, de ahí la necesidad de que exista un recurso de revisión mediante el cual se puedan impugnar las resoluciones que se desechen o tengan por no interpuesta la demanda de amparo.

(138) GONZALEZ COSTO ARTURO. El Juicio de Amparo. Editorial Porrúa, México 1985. P.p. 83, ss. y 176.

gan por no interpuesta la demanda de amparo, de modo que el órgano superior, en vía de revisión, pueda verificar si el juez de Distrito actuó conforme a derecho y en consecuencia, si debe examinarse o no el fondo de la cuestión planteada.

- Resoluciones dicatadas sobre la suspensión del acto impugnado. Ante la trascendencia de las medidas cautelares en orden de una eficaz tutela jurisdiccional, es admisible la resolución contra resoluciones que dicte el juez de Distrito sobre la suspensión definitiva o su revisión, cualquiera que sea el sentido en que se dicte ésta, es decir, que el recurso, no sólo procede en contra de las que niegan la suspensión, sino en contra de las que la concede, así como las modifican o revocan el auto en que se hayan concedido o denegado y aún en contra de las que nieguen la revocación solicitada.

- Autos de sobreseimiento y resoluciones en las que se tengan por desistido al quejoso. En la fracción III del artículo 83 - de la Ley de Amparo, se prevé el supuesto de que pueda impugnarse, en vía de revisión, las resoluciones que ponen fin al proceso, pero que no se ocupan del fondo del asunto, éstas son aquellas, mediante las cuales se sobresee el juicio de amparo indirecto, o por las que se tiene por desistido al quejoso. En este caso, es admisible el recurso a fin de verificar si existen o no supuestas infracciones. (139)

- Sentencias dicatadas en audiencia constitucional.- En la -

(139) HERNANDEZ A. OCTAVIO. Op. Cit. P. 319.

fracción IV del artículo 83 de la Ley de Amparo, se prevee la posibilidad de impugnar, en vía de revisión, las sentencias dictadas en la audiencia constitucional, debiendo destacarse que por reforma publicada en el Diario Oficial de la Federación el 15 de enero de 1984, al recurrirse tales sentencias, se pueden impugnar los acuerdos pronunciados en el curso de la citada audiencia. (140)

- REQUISITOS DE LA ACTIVIDAD:

a) DE LUGAR.- El recurso de revisión se interpondrá por conducto del juez de Distrito (artículo 86 de la Ley de Amparo), es decir, que el escrito de interposición del recurso debe presentarse en el lugar en que tenga su sede el juzgado de distrito que dicte la resolución impugnada, a fin de que sea remitido con el expediente de amparo indirecto al órgano jurisdiccional competente para conocer el recurso. También puede presentarse en las oficinas de correos, siguiendo las reglas generales, si bien, dirigido al juez de Distrito. (artículo 89 y 25 de la Ley de Amparo).

- REQUISITOS DE TIEMPO:

a) Plazo.- El plazo para interponer el recurso de revisión es de 10 días, contados a partir del día siguiente al que se surta efectos la notificación de la resolución recurrida (artículo 86 párrafo I de la Ley de Amparo), el cómputo se rige por las normas generales de los artículos 23, 24 y 26 de la ley de la materia, siendo supletorio el artículo 88 del Código Federal de Procedimien

(140) GONZALEZ COSIO ÁRTURO. Op. Cit. P. 163.

tos Civiles, según el cual el 22 de febrero de cada año se suspenden las labores del Poder Judicial Federal. (141)

b) Forma.- El recurso de revisión se interpone por escrito - en el cual el recurrente expresará los agravios que estimen convenientes. (artículo 88 de la Ley de Amparo).

- PROCEDIMIENTO.

a) Interposición del recurso.- El recurso interpuesto por escrito y dirigido al órgano competente expresará los agravios que - la ejecutoria del juzgado de Distrito le cause y cuando la cuantía determina la competencia del tribunal que debe conocer de él. Proporcionará los datos necesarios para precisarla. Debe anexarse una copia del recurso para el expediente y una para cada una de las -- partes. (artículo 86 y 88 de la Ley de Amparo).

El juez de Distrito, dentro de las 24 horas siguientes a la presentación de la revisión, remitirá la instancia y el expediente al órgano competente para la resolución del recurso. En el mismo - plazo, remitirá copia del recurso al Ministerio Público Federal.

b) Trámite de Admisión.- El presidente del órgano judicial - competente para decidir el recurso, calificará la procedencia de - la revisión, admitiéndosele o rechazándola.

c) Trámite de Admisión.- El trámite posterior del recurso de revisión es similar al del amparo directo, en efecto, el artículo 90 de la

(141) ACOSTA ROMERO MIGUEL Y GONGORA PIMENTEL GENARO D. Op. Cit.
P.p. 430 y ss.

ley de la materia remite a los artículos 162, 164, 185 a 191 de la misma ley para tales efectos. Cabe señalar, que según el artículo 91 fracción II, el órgano jurisdiccional sólo tomará en consideración las pruebas que se hubiesen rendido ante el juez que hubiera conocido del juicio de amparo indirecto.

d) Resolución.- En el supuesto de que el órgano Jurisdiccional competente entre a conocer del fondo del asunto, (al no existir motivos de inadmisibilidad o improcedencia), se puede dictar resolución que variará según los supuestos:

- Si la resolución impugnada hubiese desechado o tenido por no interpuesta la demanda de amparo (supuesto de la fracción I, - del artículo 83 de la Ley de Amparo), la ejecutoria se dictará en el sentido de que se admita la demanda y se siga el procedimiento ante el juez de Distrito.

- Si se impugna una resolución sobre suspensión (supuesto de la fracción II artículo 83 de la Ley de Amparo), dependerá del contenido de la misma.

- Si el objeto del recurso de revisión fue un acto de sobreseimiento, el órgano jurisdiccional que conozca el recurso de revisión, revocará la resolución recurrida y pueda entrar al fondo del asunto para pronunciar la sentencia que corresponda concediendo o denegando el amparo (artículo 91 fracción III de la Ley de Amparo).

- Si el recurso se interpone contra una sentencia definitiva (supuesto de la fracción IV del artículo 83 de la Ley de Amparo),

la sentencia revocará la recurrida y acordará reponer el procedimiento, si se hubiese violado normas esenciales del procedimiento o incurrido en alguna omisión que hubiesen dejado sin defensa al recurrente, la cual trascienda al sentido de la sentencia.

Para la debida secuencia, de esta investigación, únicamente resta mencionar en cuanto al amparo indirecto, en el cual se habra conocido del:

- Acto Administrativo, que se impugne sin que haya agotado previamente el recurso administrativo o el juicio contencioso administrativo, que al negarse el amparo y protección de la Justicia de la Unión y solicitado por el administrado, el acto administrativo, que afecte su esfera jurídica tendrá validez y eficacia y por ello, la autoridad administrativa podrá proceder a su ejecución.

Por el contrario, si el juzgado de Distrito, o el Tribunal Colegiado, que conozca de la revisión opuesta a la ejecutoria del juzgado de Distrito, concede el amparo y protección de la Unión al quejoso, el acto administrativo dejará de tener existencia para el mundo jurídico y ya no afectará en su esfera jurídica al particular.

Finalmente, si la Suprema Corte o el Colegiado, al resolver la revisión, ordena reponer el procedimiento al Tribunal de lo Contencioso Administrativo y pronunciarse en cuanto al fondo, y al dictarse, la sentencia de fondo, en caso de ser desfavorable al particular, habrá lugar al juicio de amparo directo, del cual nos ocuparemos en el último inciso de éste trabajo.

4.7 EL AMPARO CONTRA LAS RESOLUCIONES DE LAS JURISDICCIONES ADMINISTRATIVAS (AMPARO DIRECTO)

Desde el momento en que se estructura una jurisdicción especializada para conocer de las pretensiones fundadas en Derecho Administrativo, el proceso del amparo directo se limitará al conocimiento de las pretensiones formuladas en demanda de protección -- frente a los derechos fundamentales y garantías constitucionales en que incurren los Tribunales Contencioso Administrativos, al confirmar, mediante su sentencia, un acto administrativo original o - confirmatorio.

González Pérez (142), propone la siguiente metodología para describir al amparo directo que se endereza en contra de senten---cias de las jurisdicciones administrativas, la que adoptamos para los efectos de la investigación.

4.7.1 NATURALEZA JURIDICA

El amparo directo promovido en contra de una sentencia de un Tribunal Contencioso Administrativo o Fiscal, es un medio de impugnación de tal resolución procesal es decir, que se trata de un proceso que tiende a la depuración del resultado de un proceso distinto. En éste aspecto, no coincidimos con Fix Zamudio (143), quien afirma que el amparo contra sentencias de jurisdicciones administrativas tiene la naturaleza jurídica de un recurso de casación (de anulación); no coincidimos con tan distinguido autor, porque no estamos ante un proceso de la misma naturaleza, sino ante dos proce-

(142) GONZALEZ PEREZ JESUS. Op. Cit. P.p. 771 y ss.

(143) FIX ZAMUDIO HECTOR. Breve Introducción al Juicio de Amparo Mexicano, en Memorias del Colegio Nacional de México, 1987, P. 161

sos con objeto distinto, una constitucional (El Juicio de Amparo Directo); y otro Administrativo o Tributario (Contencioso Administrativo).

4.7.2 REQUISITOS SUBJETIVOS

Estos pueden dividirse en:

- Referentes al Organo Jurisdiccional (Competencia). La competencia para conocer de amparos directos contra sentencias dictadas por Tribunales Contencioso Administrativos o Fiscales, corresponden a:

1.- La Sala Segunda de la Suprema Corte, en los supuestos si guientes:

- JUICIOS en los que el interés del negocio exceda en cuarenta veces el salario mínimo anual elevado al año, conforme a la regla del artículo Tercero Bis de la Ley Orgánica del Poder Judicial Federal. (artículo 25 III. LOPJF).

- JUICIOS que, en opinión de la Sala, sean de importancia y trascendencia para los intereses de la Nación, cualquiera que sea la cuantía. (artículo 25 III, LOPJF).

- Cuando se éste tramitando ante un Tribunal Colegiado de Circuito un amparo directo o un recurso de revisión un asunto, que a juicio de la Segunda Sala, por su especial enfiidad deba ser resuelto por ella. (artículo 24 XIV de la Lev Orqánica del Poder Judicial Federal).

2.- Tribunales Colegiados. En principio son competentes para

conocer en todos los asuntos que no corresponden a las Salas de la Suprema Corte (artículo 7 Bis de la Ley Orgánica del Poder Judicial Federal). Por tanto, conocerán de los amparos contra sentencias de tribunales administrativos en los supuestos no previstos en el artículo 25, fracción III y XIV, de la Ley Orgánica del Poder Judicial Federal).

- Referentes a las partes:

- LEGITIMACION.- Normalmente ésta legitimado el que fue demandante en el procedimiento contencioso administrativo, cuando no obtuvo protección en éste. También estarán legitimados actualmente las demás partes procesales (excepto la autoridad responsable), en demanda de protección frente a las violaciones de sus garantías que hubieran podido cometer en la substanciación del proceso (artículo 5 fracción I de la Ley de Amparo).

- LEGITIMACION PASIVA.- Estarán legitimadas pasivamente las demás partes procesales del proceso contencioso administrativo.

4.7.3 REQUISITOS OBJETIVOS

1.- Actos impugnables en términos del artículo 158 de la Ley de Amparo, los son las sentencias definitivas dictadas por Tribunales Contencioso Administrativos o Fiscales. Aún cuando se pretendan impugnar violaciones del procedimiento, éstas sólo se podrán hacer valer hasta que se dicte la sentencia definitiva.

2.- Fundamento de la protección. Según el artículo 158 de la Ley de Amparo, pueden distinguirse dos tipos de proceso en razón a la violación respecto de la que se demanda el amparo como son:

- Por violaciones del procedimiento contencioso administrativo cometidas durante la secuela del mismo;

- Por violaciones contenidas en la propia sentencia. Por ejemplo, cuando el órgano contencioso administrativo no estima la pretensión en él deducida, sin darse satisfacción al demandante, subsistiendo la violación que motivo el juicio.

3.- Que no se hubiese formulado la pretensión con anterioridad. Las causales de improcedencia consistentes en la litispendencia y cosa juzgada son aplicables al amparo directo, dando lugar a su sobreseimiento.

REQUISITOS DE LA ACTIVIDAD . Estos son:

1.- De Lugar.- Los actos que integran el proceso del amparo deberán realizarse en el lugar en que tenga su sede el órgano jurisdiccional competente, si bien el acto inicial del proceso, como lo es la demanda, no se presentara en la Sede del órgano jurisdiccional sino en la Sede de la autoridad responsable, quien deberá emplazar a los terceros y remitir el expediente en vía de informe justificado con las constancias de los emplazamientos y la certificación de la fecha en que se haya presentado la demanda (artículo 163 de la Ley de Amparo).

2.- De Tiempo.- El plazo para promover el juicio de amparo en contra de sentencias dictadas en un proceso contencioso administrativo es de 15 días que se computarán desde el día siguiente al

que surte efectos la notificación de la sentencia. De éste plazo se excluyen los días feriados, los sábados y domingos además de los días en que suspenden labores en los tribunales judiciales federales.

3.- De Forma.- La demanda, para ser procedente deberá formularse por escrito con todos y cada uno de los requisitos previstos en el artículo 166 de la Ley de Amparo, de los cuales nos ocuparemos en incisos posteriores.

4.7.4 EL PROCEDIMIENTO DEL JUICIO DE AMPARO

Implica las siguientes etapas:

1.- INICIACION.- El procedimiento se inicia con una demanda de amparo que debe contener los siguientes requisitos:

- REQUISITOS SBJETIVOS: Debe dirigirse al órgano jurisdiccional competente; debe contener nombre y domicilio del demandante y de su representante; nombre y domicilio del tercero perjudicado; - autoridad o autoridades responsables. (artículo 166 y 178 de la Ley de Amparo).

- REQUISITOS OBJETIVOS.- En la demanda se deberá indicar las violaciones del procedimiento, describiéndolas, y el motivo por el que se dejó sin defensa el agraviado; si se impugna una ley inconstitucional aplicada en la sentencia del Tribunal Contencioso Administrativo tal será el objeto de los conceptos de violación; deberá indicarse cuando la ley se aplica inexactamente; también se deberá precisar la cuantía del negocio para determinar la competencia.

- EFECTOS DE LA PRESENTACION DE LA DEMANDA.- Para que la demanda produzca todos sus efectos, deberá ser admitida por el órgano judicial competente: Los efectos jurídicos procesales se manifiestan en la existencia del proceso, es decir, de la litispendencia; los efectos jurídico-materiales implican que la iniciación del proceso de amparo contra la sentencia del Tribunal Contencioso Administrativo o Fiscal no suspende el cumplimiento de la sentencia salvo que se acuerde la suspensión de ésta. (artículo 170 de la Ley de Amparo).

2.- Desarrollo.- Presentada la demanda ante la autoridad responsable se procederá a su admisión o a subsanar los defectos de forma de que adolezca ésta. La autoridad responsable emplazará a las demás partes y remitirá al órgano judicial competente el expediente original, con su informe, en el que expondrá de manera clara y breve, las razones que funden el acto reclamado, dejado en su poder copia del mismo, así como de las constancias indispensables para la ejecución de la sentencia. (artículo 169 de la Ley de Amparo).

- TRAHITE DE ADMISION.- El órgano judicial competente (Suprema Corte de Justicia de la Nación o Tribunal Colegiado de Circuito), examinará la demanda para verificar si concurren todos los requisitos procesales artículo 177 de la Ley de Amparo (144). De ello puede resultar:

(144) Ibidem. P. 782.

a) Que el quejoso, incurra el motivo de inadmisibilidad, que el defecto no sea subsanable. En tal caso, la demanda se desechará de plano (artículo 161 y 177 de la Ley de Amparo).

b) Que se estime que el quejoso incurre en defectos subsanables. En tal caso se le concederá cinco días para ajustar a derecho la demanda y si así no se hiciere, ésta se desechará (artículos 178 y 179 de la Ley de Amparo).

c) Por último, el órgano jurisdiccional puede considerarse - que la demanda reúne los requisitos de forma y fondo, en cuyo caso admitirá la demanda, notificando la decisión a las partes.

- ALEGATOS DE LAS PARTES Y DESIGNACION DEL PONENTE.- La Ley de Amparo, únicamente prevee la posibilidad de formular alegatos - por escrito cuando la sentencia impugnada sea dictada en un proceso penal (artículo 180 de la Ley de Amparo).

El derecho a la tutela jurisdiccional exige que las partes - del proceso administrativo en que se dictó la sentencia y los terceros perjudicados tengan la posibilidad de formular alegatos, los cuales se deben formular al apersonarse éstas ante el órgano judicial competente, en el plazo que le sea concedido. Las partes en - el amparo se pueden oponer a la pretensión del quejoso, bien por - razones procesales o de fondo. Posteriormente, el procedimiento de la Sala turnará el expediente al Magistrado Ponente a fin de que - formule el proyecto de sentencia (artículos 182 y 182 Bis de la - Ley de Amparo).

4.7.5 PROCEDIMIENTO ANTE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA

En éste caso, se observará lo siguiente: Una vez hecho el estudio por el ponente, el presidente de la Sala citará para audiencia dentro de los diez días siguientes a la distribución del proyecto (artículo 185 de la Ley de Amparo); el día señalado para la audiencia celebrada ésta, limitandose a discutir el asunto y a la violación (artículo 186 párrafo primero de la Ley de Amparo); si se aprobase el proyecto sin adiciones ni reformas, se formará por el presidente y el ponente dentro de los cinco días siguientes; si no fuese aprobado, pero el ponente aceptase las decisiones o reformas, procederá a redactar la sentencia con base en los términos de discusión; si no fuese aprobado el proyecto, se designará a uno de los de la mayoría para que redacte la sentencia (artículos 187 y 188 de la Ley de Amparo).

4.7.6 PROCEDIMIENTO ANTE LOS TRIBUNALES COLEGIADOS DE CIRCUITO.

El acto por el que se turne el expediente al Magistrado relator tendrá efectos de citación para la sentencia, la que se pronunciará sin discusión pública, dentro de los quince días siguientes (artículo 184 de la Ley de Amparo).

4.7.7 TERMINACION

Al igual que al estudiarse el Procedimiento Contencioso Administrativo en el juicio de amparo directo también se presenta con una terminación normal y otra anormal del mismo. En efecto, ambas formas de conclusión del juicio de amparo directo, se manifiestan cuando:

4.7.7.1 TERMINACION NORMAL DEL AMPARO DIRECTO

El juicio de amparo directo termina normalmente por medio de la ejecutoria dictada por el órgano judicial federal, que decide acerca de la conformidad y disconformidad de la pretensión del quejoso con el ordenamiento jurídico. En consecuencia, en la sentencia se concederá o negará el amparo y protección de la Justicia de la Unión al quejoso.

- CLASIFICACION DE LAS SENTENCIAS DE AMPARO.- La ejecutorias dictadas en el amparo directo pueden ser:

a) Sentencias que no entran al fondo del asunto, el órgano jurisdiccional se limita a declarar la inadmisibilidad de la pretensión, que en el Derecho Procesal Mexicano se denomina improcedencia, que dá lugar al sobreseimiento del juicio.

b) Sentencias que deciden el fondo del asunto. Son aquellas ejecutorias en que el órgano jurisdiccional verifica la conformidad de la pretensión del quejoso con el ordenamiento jurídico. De acuerdo al resultado de la controversia, la ejecutoria del órgano jurisdiccional puede ser:

- DESESTIMATORIA.- En tal caso, la pretensión del quejoso es infundada, porque el acto objeto de impugnación (Sentencia del Tribunal Contencioso Administrativo), ha sido dictada conforme al ordenamiento jurídico. Por ello, se desestimará lo argumentado por la quejosa y no se le concederá el amparo y protección de la Justicia de la Unión.

- ESTIMATORIA.- Si el acto objeto de impugnación (sentencia del órgano contencioso administrativo); no es conforme al ordenamiento jurídico, por lo mismo la pretensión será fundada y el Tribunal considerará el amparo y protección de la Justicia de la -- Unión al quejoso, señalando sus efectos en la ejecutoria.

4.7.7.2 TERMINACION ANORMAL DEL PROCESO

El proceso, en este caso termina sin que el órgano jurisdiccional examine la pretensión del quejoso. Si existiera un acto del Órgano Judicial Federal que dé por terminado el proceso, si bien éste no tendrá el carácter de sentencia en sentido propio, pero sí dará por concluido el asunto. Son varios los supuestos en que termina anormalmente el proceso del juicio de amparo; para una mejor comprensión del tema dividirse en los siguientes grupos a los medios de terminación anormal de referencia como son:

1.- Terminación del Proceso por Actividad de las Partes:

- Por actividad unilateral de las partes pueden distinguirse dos supuestos: Por parte del demandante, contemplado en el artículo 74 fracción I de la Ley de Amparo, según el cual ante tal desistimiento procede el sobreseimiento del juicio. Cabe señalar, que el artículo 14 de la Ley de Amparo en vigor exige clausula especial - en el Poder para que el representante se pueda desistir de la pretensión. También, puede terminar el proceso por actividad unilateral de las partes; por parte del demandado, en los casos en que se dé el allanamiento y la satisfacción extra procesal de la pretensión. Son dos supuestos. En el primero de ellos existe un reconocimiento

del Organó Contencioso Administrativo, de que se configuró la violación de garantías durante el procedimiento. En este caso, no se produce la terminación del proceso, pero sí da lugar a una sentencia favorable a los intereses del quejoso; el otro supuesto, se dá cuando la autoridad administrativa satisface las pretensiones del administrado, quedando sin materia el proceso. Con ello se dá lugar al sobreseimiento del juicio en los términos de la fracción IV, del artículo 74 de la Ley de Amparo por haber cesado los efectos del acto reclamado.

2.- Terminación Anormal del Proceso por Actividad Bilateral de las partes.- En primer lugar, cabe señalar, que en el juicio de amparo no se concibe la transacción en los litigios administrativos, pero sí puede concluir el proceso por inactividad de las partes, configurándose la denominada caducidad de la instancia, pues según el artículo 74 fracción V de la Ley de Amparo procede el sobreseimiento del juicio si cualquiera que sea el estado que éste guarde, no se efectúa ningún acto procesal, durante el término de 300 días incluyendo los inhábiles, el quejoso no ha promovido en forma alguna.

3.- Terminación Anormal del Proceso por Hechos que Impidan su Continuación.- Tales hechos pueden ser por fallecimiento del quejoso o la extinción de la persona moral. En el primero de los casos, opera lo dispuesto en el artículo 74 fracción II de la Ley de Amparo que establece, que concluya el proceso cuando el agraviado muere durante el juicio y la garantía reclamada sólo afecte

a su persona; también concluye el juicio por desaparición del objeto del proceso. En el artículo 74 fracción IV de la Ley de Amparo, se indica que procede el sobreseimiento del juicio si de las constancias de autos se sigue que el acto reclamado ha dejado de existir o han cesado sus efectos; finalmente, puede terminar el proceso por una reforma legislativa que lo prive de su esencia y determine su extinción. El ejemplo clásico de esto, se presenta cuando se impugna una sentencia del Tribunal Contencioso Administrativo que confirmó la denegación de una autorización para ejercer una actividad, por no darse los requisitos legales y entre en vigor una nueva ley que declara libre el ejercicio de la actividad.

4.8 EFECTOS DE LA EJECUTORIA EN EL JUICIO DE AMPARO

Se producen efectos jurídico-procesales propios de toda sentencia como son:

- EFECTOS DECLARATIVOS O DE COSA JUZGADA.- Decidido el proceso de amparo por sentencia firme ningún otro Tribunal podrá pronunciarse de nuevo sobre la pretensión a debate. Si ello sucediera, el juicio de amparo sería improcedente (artículo 73 fracción IV de la Ley de Amparo), y el órgano jurisdiccional del conocimiento deberá desechar la instancia o sobreseer el juicio si es que se ha admitido éste a trámite.

- EFECTOS EJECUTIVOS.- La aplicación al amparo directo de las normas generales sobre la ejecución de la sentencia (artículos 104 a 113 de la Ley de Amparo), plantean una duda: Si las medidas

de ejecución que prevee la ley deben adoptarse frente al Tribunal Contencioso Administrativo o directamente frente al órgano de la Administración Pública al que corresponda llevar a cabo lo ordenado en la sentencia. González Pérez (145), señala que:

"Resulta lógico que el Organo Jurisdiccional Federal tiene competencia para adoptar las medidas encaminadas a lograr la ejecución de su resolución directamente frente al Organo Administrativo competente para llevar a cabo los pronunciamientos del fallo".

En nuestra opinión, el criterio del brillante autor en cita se emite sin considerar que en caso de que se conceda el amparo y protección de la Justicia de la Unión al particular, la autoridad judicial tendrá que ordenar a la Sala Regional, que es la autoridad responsable de la emisión de un nuevo fallo y que previamente deje sin efecto a la sentencia materia del amparo. Por tanto, estimamos que las normas generales de ejecución de las sentencias las adoptará el Juzgado Federal frente al Tribunal Contencioso Administrativo (que es la autoridad responsable en el amparo directo), y no frente a la autoridad administrativa, emisora del acto administrativo, que en el amparo directo sólo tiene el carácter de tercero perjudicado.

- LOS EFECTOS JURIDICO-MATERIALES. De una ejecutoria de amparo directo dictada en un proceso iniciado, frente a una sentencia de un Tribunal Contencioso Administrativo, puede producir efectos jurídico-materiales que consistirán en que dicha ejecutoria no sólo revocará la sentencia materia del amparo, sino que, además, anularán en algunos casos el acto administrativo, mientras que en --

(145) GONZÁLEZ PEREZ JESUS. Op. Cit. P. 796.

otros simplemente anulará el procedimiento seguido por el Tribunal Contencioso Administrativo, sin tocar el fondo del negocio, ordenando simplemente la reposición del procedimiento de éste.

Con lo anterior se ha dado una descripción panorámica y general de la protección jurídica de los miembros de la sociedad frente a la actuación de la Administración Pública.

No pasa desapercibido, al describir cada una de tales defensas, su complejidad y la forma en la que han evolucionado, desde el establecimiento de la Constitución de 1917, que es la base en la que se sustentan, hasta la fecha. Sin embargo, en fechas recientes se ha observado como por medio de reformas legislativas se ha limitado el ejercicio tanto de los recursos administrativos como del contencioso administrativo, ello en detrimento del Estado de Derecho y de la Justicia Administrativa, con el perjuicio consiguiente de la sociedad, cuyos integrantes verán reducida su posibilidad de defensa frente a los actos de la administración.

Por la trascendencia que tiene éste tema, dedicaremos en su totalidad el último capítulo de ésta investigación, expresando en él las razones por las que sostenemos la tesis de que existe retroceso en el Estado de Derecho, en perjuicio de la sociedad, por lo cual, remitimos al lector a la consulta de ese quinto capítulo.

CAPITULO QUINTO

" ¿HAY RETROCESO DEL ESTADO DE DERECHO EN PERJUICIO DE LA SOCIEDAD ? "

5.1 Breves Reflexiones

Resumiendo las ideas vertidas en los primeros cuatro capítulos, podemos señalar que como punto de partida, se han considerado dos conceptos generales el de Sociedad; y el de Estado. Al explicar estos conceptos se ha indicado la existencia de dos realidades: la física que comprende el mundo de la naturaleza; y la social con el obrar humano, moral y libre relativo al mundo de la cultura.

Ahora bien, dentro de éste contexto general, y refiriéndonos exclusivamente a la realidad social encontramos dentro de ésta la realidad jurídica, es decir, el Estado. También encontramos que sociedad presupone convivencia la cual no puede existir sin forma política, sea que ésta se llame polis, civitas, imperium o estado.

De igual manera en capítulos precedentes se ha establecido que el Estado asume el poder organizador y la representatividad - del interés general de la sociedad. Por eso se ha concluido que - el Estado es la personificación jurídica de la política, dirigida por órganos o autoridades permanentes que integran un aparato estatal. Ahora bien, dicho ente estatal se manifiesta a través de tres funciones: la Legislativa, la Judicial y la Ejecutiva. Cada una de éstas funciones en el Estado de Derecho se encuentran sometida a lo que disponga la norma jurídica.

Es respecto de la función administrativa que se ha reflexionado en éste trabajo analizando la forma en que la Administración Pública Centralizada de manera general y la Paraestatal en forma excepcional, pueden emitir actos administrativos que afectan los intereses legítimos de los integrantes de la sociedad, garantizados por la norma jurídica en forma de derechos subjetivos.

Al llegar a éste punto, ya se está haciendo mención a la protección jurídica del administrado, es decir, a la protección que el ordenamiento jurídico le depara a los particulares.

En efecto, al hablarse de relaciones y situaciones jurídicas de los integrantes de la sociedad con el estado ya se está considerando que la actividad administrativa se exterioriza por diversas formas jurídicas materializadas en actos, hechos o contratos.

De este modo, ya se puede hacer mención a la voluntad unilateral o bilateral de la administración que genera relaciones jurídicas entre los órganos administrativos y los administrados. Es precisamente cuando se hace referencia a los actos administrativos, cuando se puede presentar la posible afectación de la esfera jurídica del particular, lo que hace imprescindible la existencia de una tutela jurídica a través de la cual se pueda impugnar, es decir, poner en tela de juicio, la validez del acto administrativo.

En el desarrollo de los capítulos precedentes se destacó la existencia de una secuela de defensas jurídicas establecidas en favor del particular por el legislador, defensas que deben agotarse sucesivamente y son:

- a) Los Recursos Administrativos;
- b) El Juicio Contencioso Administrativo; y
- c) El Juicio de Amparo. Bi-instancial o Indirecto y el Uni-
instancial o directo.

También ha sido objeto de estudio el hecho de que dentro de éste marco de tutela jurídica establecida en favor del particular, existen sin embargo casos de excepción en los que, sin agotarse el principio de definitividad, se puede impugnar el acto administrativo mediante el juicio de amparo indirecto, sin interponer previamente el recurso administrativo o el juicio contencioso administrativo.

Ahora bien, ya entrando en materia y para definir, como es él objeto de ésta tesis, si hay o no retroceso del Estado de Derecho en perjuicio de la sociedad, en primer lugar se analizarán aspectos históricos de la tutela jurídica de los administrados desde la creación del Estado Mexicano hasta nuestros días.

5.2 La Evolución de la Tutela Jurídica en México.

La tutela jurídica de los administrados no ha tenido siempre la misma forma desde que el Estado Mexicano se constituyó en 1824.

En efecto, durante la vigencia de la Constitución Federal de 1824, de las Bases Constitucionales de diciembre de 1853; de las Bases Orgánicas de la República Mexicana de junio de 1843 y de la Acta de Reformas a la Constitución de 1847, las controversias entre los particulares y las autoridades administrativas se encomen-

daban al Poder Judicial, bien a través de un Tribunal de Revisión de Cuentas o ante los Tribunales Especiales de Hacienda y Comercio.

La primera manifestación de Contencioso Administrativo, encomendado a un órgano diverso del Poder Judicial, se presenta el 25 de mayo de 1853, cuando el presidente Santa Anna decreta la Ley para el Arreglo de lo Contencioso Administrativo, creándose un Consejo de Estado similar al francés. La creación de éste órgano fué a través de la denominada Ley Lares que sólo tuvo una vigencia aproximada de dos años y que fué abrogada en 1855, con motivo de la Revolución de Ayutla en base a la cual se expidió el Estatuto Orgánico Provisional de la República Mexicana. Con la Constitución de 1857 se reestablece la división de poderes y son de nueva cuenta los Tribunales Judiciales Federales quienes conocen de las controversias de lo Contencioso Administrativo considerándose por ello anticonstitucionales los Tribunales Contencioso Administrativos.

(146)

Con la Constitución de 1917, se siguió el sistema establecido por la de 1957, quedando la competencia del Contencioso Administrativo a cargo del Poder Judicial de la Federación, según lo ordenaba el artículo 104 de la propia Carta Magna.

5.3 El Establecimiento del Contencioso Administrativo en la Ley de Justicia Fiscal

Con ésta ley expedida el 27 de agosto de 1936 por el entonces presidente de la República en uso de las facultades extraordinarias

(146) DÍAZ OLIVARES ARMANDO. Evolución de la Justicia Administrativa en México, ed. Revista del Tribunal Fiscal de la Federación N.º 90 Segunda Epoca de Junio de 1987 Año VIII, P. 1988 y ss.

narias que le fueron concedidas por el Congreso de la Unión se estableció el Tribunal Fiscal de la Federación surgiendo muchas dudas acerca de su constitucionalidad. Al respecto, el Doctor Armienta Calderón (147), sostiene que inicialmente el tribunal mencionado, como órgano de justicia delegada, sólo tenía competencia para resolver causas fiscales, sin embargo, su esfera competencial pronto rebaso el límite fiscal, convirtiéndose en una manifestación trascendente del Estado de Derecho. Así, a través, de reformas a sus leyes orgánicas de 1967-1978 el Tribunal logra amalgamar competencia tributaria y administrativa convirtiéndose en instrumento moderador de un importante ámbito del accionar de la Administración Pública. No obstante lo anterior, en nuestra opinión, a últimas fechas se han presentado:

5.4 Manifestaciones del Retroceso del Estado de Derecho, en Perjuicio de la Sociedad. - Con las reformas de los artículos 208 y 209 del Código Fiscal de la Federación. Si el Estado de Derecho se manifiesta en el nivel administrativo federal mexicano según se ha indicado a través de recursos administrativos, el contencioso administrativo y el juicio de amparo. Adquiere trascendental importancia en relación a la tutela jurídica de los administrados la reforma del texto de los dos numerales en cita.

En efecto, por reforma al artículo 208, último párrafo del Código Fiscal de la Federación publicada en la ley que reforma, mo

(147) ARMIENTA CALDERON GONZALO M. Analisis de las Ultimas Reformas Constitucionales y Galas Sobre Justicia Administrativa Federal de 1987-1988 en la Revista del Tribunal Fiscal de la Federación N.º 12, 3a. Epoca año I del mes de diciembre de 1988. P. 238

difica y adiciona diversas disposiciones fiscales (Miscelánea Fiscal) en el Diario Oficial de la Federación el 28 de diciembre de 1989, se establece el siguiente texto:

" Cuando se omitan los datos previstos en las fracciones 1, 2, 3 y 4 el magistrado instructor desechará por improcedente la demanda interpuesta".

El texto transcrito viene a reformar el último párrafo del mismo numeral en el cual hasta el 31 de diciembre de 1989, textualmente se ordenaba:

" Cuando se omita los datos previstos en las fracciones 2, 3 y 7 el magistrado instructor requerirá mediante notificación personal al demandante para que los proporcione en el plazo de cinco días, apercibiéndolo que de no hacerlo en tiempo, se tendrá por no presentada la demanda. Si se omiten los datos de la fracción primera el requerimiento se hará mediante notificación por lista".

Ahora bien, del cotejo de los dos textos, el derogado de 1989, y el vigente a partir de 1990, se sigue que el legislador federal en la reforma o adición del numeral en cita, vigente a partir de 1990, reduce las posibilidades del ejercicio de la garantía de audiencia de los particulares. En efecto, si se analizan los diversos ordenamientos adjetivos federales tales como el Código Federal de Procedimientos Civiles o la Ley de Amparo encontramos la posibilidad del particular de poder ajustar a derecho una demanda irregular. Sin embargo, con la reforma que se comenta, se suprime en el Código Fiscal la posibilidad de que se pueda regularizar una demanda que omite indicar el nombre o domicilio del demandante; la reso

lución que se impugne; la autoridad o autoridades demandadas; o - los hechos que den motivo a la demanda, lo que nos lleva a con- cluir que la reforma en comento viene a afectar la situación jurídica del administrado, pues queda obligado a presentar una demanda - sin error alguno o en caso contrario se desechará por improcedente la demanda, lo que desde luego va en detrimento de las garantías - de seguridad jurídica de los particulares, sobre todo de aquellos que no cuentan con recursos económicos suficientes para contratar asesoría jurídica en materia administrativa o fiscal que desde luego es muy costosa, precisamente por lo especializado de la materia.

Similar reflexión se puede hacer respecto del artículo 209 - último párrafo que textualmente ordena:

- Cuando no se adjunten a la demanda los documentos a que se refiere éste precepto, el magistrado instructor tendrá por no ofrecidas las pruebas, o si se trata de los previstos en las fracciones I a - IV se tendrá por no presentada la demanda".

Este texto vigente, difiere diametralmente de lo ordenado en el último párrafo del artículo 209 del Código Fiscal de la Federación, vigente hasta 1989, en donde textualmente se ordenaba:

- Cuando no se adjunten a la demanda los documentos a que se refiere éste precepto, el magistrado instructor requerirá mediante notificación personal al demandante para que los presente en el plazo de cinco días apercibiéndolo que de no hacerlo se tendrán por no ofrecidas las pruebas respectivas, o si se trata de los previstos en las fracciones I a - la 4, se tendrá por no presentada la demanda".

En efecto, si bien desde el año de 1989, se sancionaba al en

juiciante al tenerle por no presentada la demanda cuando omitiera exhibir el documento con el que acreditaba su personalidad; cuando no gestionara en nombre propio; cuando no se exhibiera el acto combatido o copia de la instancia que hubiera recaído la negativa ficta o cuando se omitiera la exhibición del acto impugnado, salvo que el demandante manifestara, bajo protesta de decir verdad, que no hubiera recibido la referida constancia, ello sucedía cuando el promovente era omiso en dar cumplimiento al requerimiento que se le hacía para que ajustara a derecho su instancia, ello dentro del plazo de cinco días. Sin embargo, en el texto vigente desde el 1º de enero de 1990, ya no existe la posibilidad para el particular de regularizar su instancia en el plazo mencionado, sino que automáticamente se tendrá por no presentada la demanda cuando se reúnan los requisitos de las fracciones de la I a la IV del numeral en comento.

Lo anterior, se insiste, no se observa en ninguna otra ley adjetiva, siendo esto, desde nuestro punto de vista, contrario al texto del artículo 14 Constitucional, ya que se obliga al actor de juicio contencioso administrativo a presentar demandas de anulación con todos los requisitos siendo lógico que las personas que cuenten con mayores recursos puedan contratar los servicios de abogados peritos en la materia contencioso administrativa, mientras que las personas con escasos recursos no podrán acceder a éste tipo de asesoría, que por lo especializado queda fuera de sus posibilidades económicas.

5.5 Otros Aspectos Negativos de la Reforma Fiscal de 1990.—En mate

ria del Impuesto Sobre la Renta se ha introducido una reforma que implica que a personas con escasa preparación y que por años tributaron en el régimen de "causantes menores", sin existir un período razonable de transición, se les ha colocado en el régimen general, teniendo la obligación de cumplir un gran cúmulo de obligaciones fiscales sustantivas y formales que van desde cubrir el tributo hasta llevar la contabilidad del negocio a presentar declaraciones mensuales.

Cabe señalar que éste tipo de contribuyentes habían tributado, hasta el año de 1989, bajo el régimen de contribuyentes menores, pagando sus tributos bajo una cuota fija, sin la obligación de llevar contabilidad o presentar declaraciones.

Con el cambio de régimen, se ha hecho incosteable la actividad de un sin fin de tales contribuyentes, que se han visto obligados a abandonar sus actividades económicas, reduciéndose con ello el número de fuentes de trabajo. Si a lo anterior se añade la fuerte presión ejercida sobre éstos contribuyentes menores con la apertura comercial, encontramos una doble presión que obliga también al cierre de pequeños negocios. Es por ello que a través de todo el año de 1990 se han registrado sin fin de paros de pequeños comerciantes en varios Estados de la República. (148)

Al respecto, surge una interrogante:

(148) CFR. EXCELSIOR del día 19 de julio de 1990. Sección "de los Estados"

¿Pueden los particulares impugnar las reformas de la miscelánea fiscal de 1990 mediante los instrumentos de la justicia administrativa?

La respuesta es que no y esto es porque ni un recurso administrativo ni el juicio contencioso administrativo se puede interponer en contra de las reformas legislativas. La única posibilidad es que se interponga el juicio de amparo indirecto bi-instancial - contra leyes, existiendo siempre la posibilidad de que se dicte - una ejecutoria con orientación política que confirme la validez de la reforma legislativa. Por lo anterior, es evidente que el juicio de amparo directo en principio no puede interponerse contra ese tipo de reformas legislativas, sólo en el caso de excepción de que se impugne la constitucionalidad de la disposición legislativa que funde el fallo de un Tribunal Contencioso Administrativo que se impugne.

Por tanto llegamos a la conclusión de que, aún cuando la doctrina y la legislación han establecido instituciones tan trascendentes para la protección jurídica de los administrados como son los recursos administrativos y el contencioso administrativo, éstas no tienen mayor importancia cuando, por vía de reformas Legislativas, se limita el ejercicio de la garantía de audiencia, contando los integrantes de la sociedad, excepcionalmente del amparo directo, cuando se impugne, además del fallo del contencioso administrativo, la constitucionalidad de la ley que funda el acto.

5.6 Estadísticas Respecto de la Impartición de la Justicia Administrativa en el Año de 1990.- Para complementar la ideas expresadas en el inciso anterior, con las que se ha pretendido demostrar el posible retroceso del Estado de Derecho en perjuicio de la sociedad, es necesario destacar la trascendencia que tiene la materia fiscal, la cual se ve reflejada en las estadísticas de asuntos resueltos en el contencioso administrativo federal, estatal y en el municipal.

- En el Ambito Federal.- En primer lugar, y por lo que respecta as nivel federal de acuerdo al informe de labores rendido por su presidente al Tribunal Fiscal de la Federación en el año de 1989, la trascendencia de la materia fiscal se observa de la siguiente estadística:

TOTAL DE ASUNTOS POR MATERIA PLANTADOS ANTE LAS SALAS REGIONALES FORANEAS Y METROPOLITANAS

	OCIDENTE	SURESTE	NORTE	EL PASO	NORESTE	CENTRO	PUNABUENAVISTA	SURESTE	MEXICO	MEXICO	METROPOLITANAS	TOTALES
	CENTRO	CENTRO	CENTRO	CENTRO	CENTRO	CENTRO	CENTRO	CENTRO	CENTRO	CENTRO	CENTRO	
MES	191	494	106	188	122	376	111	157	126	513	1486	5745
RECURSOS	40	58	40	54	94	111	59	37	36	86	937	1204
PLANEOS	46	23	26	18	4	17	8	14	3	41	270	463
ISFOM	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
SECRETARIA DE COMERCIO	0	0	0	0	0	4	0	0	1	0	1631	1636
S.P.A.	21	28	52	80	26	24	2	15	29	88	117	543
LEY FED. DEL TRABAJO	0	0	0	0	52	1	0	4	0	28	1728	1883
MEX. COMERCIO	3	202	27	4	0	0	0	0	0	0	864	1119
CEDASO SURESTE	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	13
LAZARUS	0	0	0	0	1	0	0	0	0	0	0	257
MEX. PNB. VOUCHERES	0	0	0	0	1	0	0	0	0	0	22	23
CEDUC FISCAL	0	0	0	0	19	0	0	22	0	39	244	276
IMPUESTOS EXTERNALES	0	0	0	0	1	0	0	0	0	0	0	0
LEY DEL IVA POR FED	0	0	0	0	9	0	0	0	0	2	31	42
TURISMO	0	0	0	0	1	0	0	0	0	0	29	29
ISSETT	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	13
LEY FED. DELEGADOS	0	0	0	0	13	0	0	0	0	2	75	86
LEY AMB. E.L. PRO. INF. E.C.D.	0	40	0	0	1	0	0	2	0	1	431	482
SEPTIEMBRE PLANTADOS	0	0	0	0	0	1	0	0	0	0	120	123
OTROS	62	57	88	233	15	98	32	6	36	11	43	649
MULTAS	0	0	0	0	0	18	0	0	0	0	0	18
ACQUINAS	1	24	13	9	16	0	0	0	1	3	150	227
LEY NUL. NOMINA PERS. Y HUEL.	0	0	0	0	0	0	0	0	0	4	37	41
LEY PNB. SIN COMPENSACION	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	78	78
LEY DEL. DEL. DEL. DE RETEN.	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	39	39
IMPUESTOS INTERIORES	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	26	26
T O T A L E S	367	712	376	544	393	662	226	264	217	822	7944	12941

- Estadísticas de los Ambitos Locales y Municipales.- Por otra parte, en el ámbito estatal y municipal, el Licenciado Ruiz - Pérez, en su carácter de presidente del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Estado de México (148) proporciona las siguientes estadísticas de algunos de los principales tribunales contencioso-administrativo estatales.

Del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal:

1971	535	juicios administrativos
1972	2,167	juicios administrativos
1973	2,178	juicios administrativos
1974	1,812	juicios administrativos
1975	1,890	juicios administrativos
1976	1,973	juicios administrativos
1977	7,117	juicios administrativos
1978	5,193	juicios administrativos
1979	6,488	juicios administrativos y fiscales
1980	11,434	juicios administrativos y fiscales
1981	13,824	juicios administrativos y fiscales
1982	7,245	juicios administrativos y fiscales
1983	6,651	juicios administrativos y fiscales
1984	7,204	juicios administrativos y fiscales
1985	5,616	juicios administrativos y fiscales
1986	15,362	juicios administrativos y fiscales
1987	9,169	juicios administrativos y fiscales
1988	6,519	juicios administrativos y fiscales

Del Tribunal Fiscal del Estado de Sinaloa:

1976	16	juicios fiscales y administrativos
1977	10	juicios fiscales
1978	51	juicios fiscales y administrativos
1979	34	juicios fiscales y administrativos
1980	18	juicios fiscales y administrativos
1981	5	juicios fiscales
1982	10	juicios fiscales
1983	12	juicios fiscales

(149) RUIZ PEREZ TOMAS. Integración de los Tribunales Locales de lo Contencioso Administrativo en Memorial del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Estado de México, Año 2 Núm. 4 abril-junio 1989, Toluca México, 1989. P. 48 y ss.

1984	10	juicios fiscales y administrativos
1985	3	juicios fiscales
1986	0	juicios
1987	29	juicios fiscales y administrativos
1988	86	juicios fiscales y administrativos

Del Tribunal Fiscal Administrativo del Estado de Hidalgo:

1982	23	juicios fiscales y administrativos
1983	15	juicios fiscales y administrativos
1984	5	juicios fiscales y administrativos
1985	8	juicios fiscales y administrativos
1986	16	juicios fiscales y administrativos
1987	14	juicios fiscales y administrativos
1988	24	juicios administrativos

Del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Estado de Sonora:

1977	15	juicios fiscales
1978	19	juicios fiscales
1979	14	juicios fiscales
1980	21	juicios fiscales y administrativos
1981	7	juicios fiscales
1982	9	juicios fiscales
1983	11	juicios fiscales
1984	7	juicios fiscales y administrativos
1985	6	juicios fiscales
1986	4	juicios fiscales
1987	8	juicios fiscales
1988	12	juicios fiscales y administrativos

Del Tribunal de lo Contencioso del Estado de Jalisco:

1984	203	juicios fiscales y administrativos
1985	67	juicios fiscales y administrativos
1986	62	juicios fiscales y administrativos
1987	113	juicios fiscales y administrativos
1988	117	juicios fiscales y administrativos

Del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Estado de Querétaro:

1986	6	juicios administrativos
1987	13	juicios administrativos y fiscales
1988	7	juicios administrativos

Del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Estado de México:

1987	492	juicios fiscales, administrativos de responsabilidad administrativa.
1988	861	juicios fiscales, administrativos de responsabilidad administrativa.

Del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Estado de Yucatán instalado en 1988, cinco asuntos, de los cuales cuatro fueron juicios administrativos y uno fiscal.

Del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Estado de Baja California Norte que fue creado el 31 de enero de 1989 no se cuenta con estadísticas.

Del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Estado de Veracruz, creado por decreto publicado en la gaceta del gobierno estatal del 14 de febrero de 1989 tampoco se cuenta con estadísticas.

De las estadísticas señaladas se llega a la conclusión que también en el ámbito estatal y municipal, toman mayor importancia los asuntos fiscales, precisamente porque en fechas recientes se ha instrumentado una política estadual fiscal que tiende a inhibir la denominada economía subterránea. Esto tendrá como consecuencia que sea mayor el número de asuntos fiscales del que tengan que conocer los tribunales contencioso administrativos federales y estatales, si bien, la situación jurídica del administrado se ve afectada por reformas tales como las mencionadas en los artículos 208 y 209 del Código Fiscal de la Federación que implican reformas legislativas contra las cuales no son oponibles ni el recurso admi-

nistrativo sino únicamente el amparo administrativo contra leyes - de carácter bi-instancial, el amparo directo que verse sobre la in - constitucionalidad de una ley, si bien para ello es necesario que previamente se declare, por parte del Poder Judicial Federal, la in - constitucionalidad de dichos artículos 208 y 209 último párrafo. - Similares consideraciones se pueden hacer respecto del último pár - rafo del artículo 123 del Código Fiscal de la Federación, en el - que también se ha establecido que ya no es posible ajustar a dere - cho un recurso administrativo irregular, pues éste se desechará de plano, sin que exista la posibilidad de que en el plazo de cinco - días se ajuste a derecho.

Aunado a lo anterior, es de considerar también que aún cuando el fisco federal siempre ha tenido la posibilidad de ejercitar la acción penal en el caso de defraudaciones fiscales, contraban - dos y otros delitos fiscales menores, sólo hasta recientes fechas se ha ejercitado tal acción penal. Por lo anterior, la determina - ción de los tributos omitidos y sus accesorios se lleva a cabo a través del ejercicio de la acción penal, eliminándose con ello toda posibilidad del administrado de ejercitar sus garantías de seguri - dad jurídica en la vía administrativa a través de recursos adminis - trativos, del juicio contencioso administrativo o el amparo admi - nistrativo, pues la determinación se efectuará vía declaratoria de perjuicio o de que pudo haber sufrido perjuicio en los términos - del artículo 92 fracciones II y III del Código Fiscal de la Federa - ción.

También en los términos de la fracción tercera del numeral - en cita se puede llevar a cabo el sobreseimiento del juicio cuando el contribuyente omiso pague los créditos con sus accesorios o los garantice a satisfacción de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público. Esta facultad es discrecional de la Secretaría, y debe de ser formulada antes de que el Ministerio Público formule conclusiones. Lo ya señalado implica que las relaciones entre los miembros de la sociedad, es decir, los administrados y la Administración Pública, se han comenzado a trasladar de sede administrativa o judicial al ámbito penal, lo que implica menoscabo para las instituciones que integran los medios de protección administrativa del particular debiendo destacarse una de las principales inconveniencias de ésta practica, pues mientras que de los medios de protección administrativa conocen órganos especializados en materia administrativa y fiscal, en cambio en la vía penal no puede esperarse que el juez de Distrito en materia penal tenga los conocimientos especializados en materias tan diversas a su especialidad como son la administrativa o la fiscal.

Por lo expuesto somo de la opinión del ejercicio de la acción penal en materia administrativa o fiscal sólo debe emplearse en casos extremos de reincidencia y no en el caso de miembros de la sociedad que realizan trascendentes actividades económicas en favor de la colectividad y que al ser consignados reciben trato de delinquentes inclusive más severo del recibido por delinquentes con notable historial delictivo que no aportan mayor beneficio a la sociedad. Independientemente de las reflexiones expresadas, y también en relación a la Protección Jurídica de la Sociedad, expresamos la siguiente interrogante:

5.7 ¿ Es Necesario el Establecimiento de un Tribunal Contencioso - Administrativo Federal ? Con fecha 16 de noviembre de 1989 (149) el Presidente del Tribunal Fiscal de la Federación compareció ante la Subcomisión de Asuntos de Estudios Jurídicos que coordina la Procuraduría General de la República, para dar cuenta con el proyecto - de iniciativa de reformas y adiciones tanto a la Ley Orgánica del Tribunal Fiscal de la Federación, como al Código Fiscal de la Federación con los cuales se busca transformar al Tribunal Fiscal de la Federación en un Código Fiscal y de lo Contencioso Administrativo de la Federación.

Este proyecto, en nuestra opinión es positivo para la situación jurídica del administrado y de la sociedad en general, porque el ámbito de control de la actividad administrativa se ampliaría - en su beneficio, además, si todo acto administrativo es revisable judicialmente en cuanto a su legitimidad, es decir, en su parte reglada o en la discrecional; al ampliarse el ámbito de competencia del órgano jurisdiccional contencioso administrativo, el Tribunal - Fiscal y Administrativo de la Federación podría revisar la totalidad de los actos administrativos emanados de las dependencias y entidades que integran la Administración Pública Federal Centralizada y de la paraestatal, pues actualmente el tribunal sólo tienen - competencia para revisar algunas de las actuaciones de algunas de las mencionadas dependencias y entidades, sobre todo de aquellas por las que se imponen sanciones administrativas a los particula-

(150) CFR Informes de Labores rendido por su Presidente al Tribunal Fiscal de la Federación en el año de 1989, Ed. Imprenta Quincar, S.A. de C.V. México 1989. P. 41 y ss

res por inflaciones a las leyes administrativas. Cabe señalar que recientemente se amplió el ámbito de competencia del Tribunal Fiscal de la Federación al concederle facultades para resolver respecto de controversias entre los servidores públicos y los superiores jerárquicos encargados de ejercer el poder disciplinario, lo que confirma la evolución del Tribunal Fiscal de la Federación que tiende a convertirse en un Tribunal Contencioso Administrativo Federal.

5.7.1 Aspectos Trascendentes que Implicaría la Transformación del Tribunal Fiscal de la Federación en Tribunal Fiscal y Administrativo de la Federación.- El proyecto de iniciativa de ley presentado por la subcomisión de estudios jurídicos que coordina la Procuraduría General de la República y que hacemos nuestro parcialmente para los efectos de ésta tesis, por considerarlo un avance en materia de protección jurídica del administrado, tendría los siguientes puntos trascendentes:

a) Se conservaría la estructura y la autonomía del tribunal, si bien, se le dotaría de plena jurisdicción para dictar sus fallos y de imperio suficiente para hacerlos cumplir. Nótese que actualmente el Tribunal Fiscal no cuenta con imperio suficiente para hacer cumplir sus fallos, por lo cual, el particular tiene que recurrir al amparo directo cuando pretende que una autoridad administrativa de cumplimiento a un fallo en forma coercitiva.

b) De acuerdo al proyecto que se comenta, la competencia del tribunal se ampliaría a todo el ámbito administrativo, si bien, ex

cluyendo cuestiones que se relacionan con materia específicas que actualmente cuentan con estatutos legales autónomos o que se relacionan con materias constitucionales o jurídicas. Por ejemplo, la materia electoral es de la jurisdicción del Tribunal Federal de lo Contencioso Electoral y la materia laboral es de competencia de las Juntas de Conciliación Federales y Estatales.

c) Por otra parte, de transformarse en Tribunal Fiscal y Administrativo de la Federación, también se haría necesario incorporar al actual Código Fiscal de la Federación (que en lo sucesivo se denominaría Código Fiscal y de lo Contencioso Administrativo de la Federación), aquellas disposiciones que den uniformidad a la protección jurídica del administrado, de modo que en materia de recursos administrativos ya no existirían diversas defensas legales en cada ley administrativa, sino únicamente las que señalará el Código; Además, el nuevo tribunal conocería de las resoluciones definitivas dictadas por dependencias y entidades de la Administración Pública Federal; sin que en las sentencias del tribunal fuera posible suplir la deficiencia de la queja.

Cabe señalar que de darse la transformación del Tribunal, también sería indispensable que el Código Fiscal y de lo Contencioso Administrativo contuviera nuevas figuras procesales como serían la aclaración de la sentencia, la regularización de los exhortos o la reposición de autos que actualmente no son contemplados por el Código Fiscal de la Federación, haciendo esto indispensable la aplicación supletoria del Código Federal de Procedimientos Civiles

y del Código de Procedimientos Civiles para el Distrito Federal.

d) Otra reforma planteada en el proyecto en comento se enuncia en sentido de que los juicios contencioso administrativos se tramitarían y sentenciarían en primera instancia, en forma unitaria, por cada uno de los magistrados de la Sala Regional. De acuerdo a lo anterior los recursos de revisión que se interpusieran en contra de tales resoluciones serían resueltos colegiadamente por los magistrados de la misma Sala Regional que no hubieran conocido del asunto en la primera instancia.- Queremos manifestar nuestra conformidad con este punto, por que consideramos que las Salas Regionales, al dictar sus fallos en forma colegiada, impiden que se que se dicten sentencias parciales para alguna de las partes siendo necesario para confirmar la validez y legitimidad del acto administrativo la existencia de tres firmas, es decir que tres criterios de especialistas han sonocido, por lo que en nuestra opinión, debe prevalecer el fallo colegiado en las Salas Regionales.

e) El proyecto en cita también hace mención a la existencia de una Sala Superior que conservaría casi totalmente su competencia actual. Si bien, propone que en cuanto a los juicios de características especiales que actualmente son la competencia colegiada de dicha Sala Superior, la sentencia en primera instancia la dictaría el Magistrado Instructor al que la Presidencia del Tribunal le turnara el asunto; mientras que el recurso de revisión que se interpusiera en contra de la resolución sería resuelto colegiadamente por los magistrados restantes de la propia Sala Superior, sin

la intervención del Magistrado Instructor. No concidimos con éste aspecto del proyecto porque el recurso de revisión ya no es de la competencia de la Sala Superior, sino del Poder Judicial Federal a través de sus Tribunales Colegiados de Circuito de acuerdo a la se de de la autoridad que dicte el acto administrativo.

Además, con el actual proceso bi-instancial mencionado se de ja incólume el principio de igualdad procesal, supuesto que ambas partes (autoirdad y particular) tienen dos instancias para venti- lar la contienda (para mayores detalles consultar capítulos terce- ro y cuarto).

Lo ya descrito es un esbozo de la forma que se ha propuesto transformar al actual Tribunal Fiscal de la Federación en un Tri- bunal Fiscal y Administrativo de la Federación y al Código Fiscal de la Federación en un Código Fiscal y Contencioso Administrativo de la Federación.

De lograrse la reforma propuesta insistimos, se habría dado un paso trascendente en la evolución de la protección jurídica del administrado, que en nuestra opinión, ya es necesario pues no pue- de concebirse que a nivel local existan ya tribunales de lo conten- cioso administrativo como son entre otro el del Distrito Federal, el del Estado de Sonora o del Estado de Jalisco o Querétaro, de - Guanajuato o del Estado de México, de Guerrero, Baja California - Norte o Veracruz, en que estos órganos jurisdiccionales conocen de todo tipo de actos administrativos de la Administraicón Pública - Centralizada y paraestatal local.

EPILOGO

Con las consideraciones anteriores aún cuando la doctrina ha propuesto la evolución del Contencioso administrativo, en algunos aspectos se observa un retroceso en materia de protección jurídica del administrado. Por ejemplo, aún cuando es conveniente que se perfeccionen los procedimientos de fiscalización para que todos los contribuyentes cumplan oportunamente con sus obligaciones tributarias no por ello debe el Estado, a través de reformas legislativas, poner al particular en estado de indefensión, pues es evidente que contra éste tipo de disposiciones legislativas no ha lugar a la interposición de recursos administrativos o del Contencioso Administrativo contando únicamente el particular con el amparo contra leyes, con lo que la protección jurídica del administrado se ve menguada, llegando a extremos en que los miembros de la sociedad, por irregularidades en su contabilidad, pero que a la vez son productivos y aportan su esfuerzo cotidiano en beneficio de la colectividad, reciben trato de delinquentes, similar al que se da a personas que reiteradamente han contravenido al ordenamiento legal con actitudes criminales y que en realidad su aportación a la colectividad es nula.

En efecto, sin pretender que una persona que infrija las disposiciones legales, deje de tener una sanción administrativa o penal, si estimamos, siguiendo las ideas de Nawiasky (150), que el empleo de las normas penales debe ser únicamente en los casos en que las normas de Derecho Civil o Administrativo no han tenido efecto

(151) NAWIASKY HANS. Op. Cit. P. 68.

cia. Una propuesta concreta sería que el ejercicio de la acción penal en materia fiscal únicamente se lleve a cabo cuando el gobernado haya incurrido en reincidencias, pues esto implicaría contumacia del contribuyente en cumplir con sus obligaciones y que las normas de derecho administrativo no habrán cumplido su cometido haciendo necesario el ejercicio de la acción penal; y no que tal facultad se ejerza, de manera discrecional, aún en contra de aquellos particulares que han cumplido reiteradamente con sus obligaciones fiscales.

En resumen, la situación jurídica de los miembros de la sociedad, en las relaciones jurídicas que tienen con la Administración Pública, no debe tener retrocesos por medio de las reformas legislativas que hagan nugatorio el ejercicio de sus defensas jurídicas con las que se tutelan sus derechos subjetivos, pues aún cuando se reformen las leyes administrativas y se perfeccionen los recursos administrativos o el contencioso administrativo federal, contra una reforma legislativa que modifica las relaciones jurídicas entre administrado y Administración Pública, no son oponibles tales defensas, mientras que el juicio de amparo sólo puede oponerse de manera excepcional, pues según se ha indicado la secuencia en el ejercicio de las defensas que otorgan protección jurídica al particular, de acuerdo al principio de definitividad, implica la interposición sucesiva del recurso administrativo del contencioso administrativo, el juicio de amparo directo, defensas que no pueden oponerse contra las multicitadas reformas leg...

vas, entre las que se pueden citar por ejemplo, aquellas por las que se suprime el régimen de contribuyentes menores afectando a grandes sectores de la población que no cuentan con los recursos económicos suficientes o con la preparación académica necesaria para hacer frente a obligaciones substantivas o formales que sólo pueden ser cumplidas por sociedades mercantiles con gran capacidad económica y financiera que les da acceso a asesoría especializada o contra reformas legislativas que otorgan facultades discrecionales a las autoridades hacendarias con cuyo ejercicio se puede dar el trato de delincuente a personas que han sido productivas y que han aportado reiteradamente su esfuerzo en beneficio de la sociedad.

Podríamos citar más ejemplos para sustentar ésta tesis, pero por las modestas pretenciones de esta y por las abundantes muestras de inconformidad expresadas por camaras de industriales, comerciantes, pequeños comerciantes o sindicatos de taxistas, en los diarios de circulación nacional, en contra de reformas legislativas que les impiden continuar con sus actividades económicas y contra las cuales no tienen defensa alguna, consideramos debidamente sustentada la opinión expresada a lo largo de la investigación esperando que siendo atendida la inconformidad por los órganos legislativos, se manifieste de nueva cuenta la protección jurídica de la sociedad.

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

1.- Para comprender la existencia de la sociedad y el Estado es necesario partir de la bipolaridad que comprende el mundo de la naturaleza y al de la realidad social, dentro de ésta última se encuentra la realidad política en forma de Estado. Mientras que la - sociedad será el género, el Estado es una de sus especies.

2.- El Estado tiene causas y elementos. Las causas extrínsecas explican su origen, generación, creación y sus fines; a la vez sus elementos intrínsecos y causas formales vienen a ser la población, el territorio y la organización política dentro de está se dan las funciones de Poder Legislativo, Administrativo y Judicial.

3.- El Estado de Derecho implica que las funciones de poder (legislativo, Administrativo y Judicial), efectuada por los órganos estatales están normadas por el derecho.

4.- El Estado de Derecho se manifiesta en la función administrativa por medio de los controles jurídicos que el constituyente originario, el permanente y el legislador han establecido en forma de protección jurídica del administrado para proteger sus derechos subjetivos.

5.- El primero de los controles jurídicos de la Administración Pública lo es el recurso administrativo, que es un medio de - impugnar actos y hechos administrativos, con el fin de obtener su modificación o revocación, pero que también pueden concluir con - la confirmación del acto de autoridad.

6.- Los recursos administrativos se clasifican en recursos de reconsideración en los que la propia autoridad considera sus actos o procedimientos; y en recursos de revisión en los que el superior jerárquico y otra autoridad diversa a la responsable son los que revisan los actos o procedimientos impugnados.

7.- Los elementos del recurso administrativo son: Los esenciales: entre los que se encuentran la ley que lo establece; la autoridad administrativa encargada de tramitarlo y resolverlo; la afectación de un derecho o interés jurídico; y la obligación de la autoridad de resolver la instancia. A la vez, los elementos de la naturaleza del recurso son: el plazo de su interposición; las formalidades que debe contener el escrito que se interponga; y la fijación del procedimiento para su tramitación.

8.- La naturaleza administrativa de la resolución que resuelve el recurso administrativo, es en mi opinión, la de un acto administrativo y no de una resolución jurisdiccional y sus efectos pueden ser los de revocar, modificar o confirmar el acto administrativo originalmente impugnado.

9.- La segunda manifestación del Estado de Derecho en beneficio de los miembros de la sociedad lo es el contencioso administrativo, cuya naturaleza jurídica es la de una institución administrativa ya que el objeto de la contienda versará sobre la legalidad o ilegalidad de los elementos de un acto administrativo. Además desde un punto de vista estrictamente académico, aún cuando el contencioso administrativo se integra de figuras jurídicas del derecho -

procesal su estudio no puede efectuarse a la luz de la Teoría General del Proceso o del Derecho Procesal Civil, sino a través de las asignaturas denominadas Derecho Administrativo y Práctica Forense en Derecho Administrativo.

10.- Existen cinco modelos de contencioso administrativo: a) El modelo francés que se caracteriza por la creación del Consejo de Estado, cuyo fallos no son revisables por el poder judicial; b) El modelo anglo americano o del common law, o judicialista en que los fallos del órgano contencioso administrativo están sujetos a la revisión del poder judicial; c) El modelo alemán con órganos judiciales especializados que pertenecen al departamento judicial; d) El contencioso administrativo de los países socialistas en que las controversias se resuelven ante tribunales ordinarios y no se admite la existencia de organismos judiciales especializados; y e) El modelo español en que impera el principio judicialista y los actos administrativos se exponen ante tribunales ordinarios especializados. México sigue el modelo de contencioso administrativo judicialista por que los fallos del contencioso administrativo local o federal son revisados por el poder judicial.

11.- Desde el establecimiento del contencioso administrativo en 1936 han existido tres épocas de éste. A la vez, el fundamento Constitucional del contencioso administrativo federal lo es el artículo 104 Constitucional y del contencioso administrativo local el artículo 116 fracción IV de la Constitución Federal.

12.- Los elementos del contencioso administrativo son los su

jetos a la contienda administrativa; el órgano jurisdiccional; y el procedimiento.

13.- El procedimiento del contencioso administrativo puede concluir de manera normal, cuando el órgano jurisdiccional se pronuncia en cuanto al fondo del asunto. En éste caso, se resolverá sobre la legalidad de los elementos subjetivos, objetivos o formales del acto administrativo.

También puede concluir el procedimiento contencioso administrativo de manera anormal, cuando no se analice el fondo del asunto por haberse desechado la demanda o por tenerse por no presentada la demanda o al sobreseerse el juicio.

14.- Los efectos jurídicos procesales de la sentencia se desenvuelven en dos direcciones de cosa juzgada que impide que otro órgano jurisdiccional pueda dictar sentencia sobre el mismo asunto: y los efectos ejecutivos que se presentan a la vez en dos sentidos si el fallo es desfavorable a la autoridad y ésta no interpone en su contra recurso de revisión se defarán sin la firmeza las relaciones jurídicas provenientes del acto administrativo; y la responsabilidad en que puede incurrir el funcionario encargado de ejecutar el acto administrativo, si con su negligencia causa un perjuicio económico al eradio federal, lo que dará lugar a que se le fin que una responsabilidad administrativa.

15.- La última instancia de los integrantes de la sociedad frente a la actuación de la administración pública es el amparo directo o indirecto y de la autoridad administrativa, es el recurso

de revisión.

16.- La acción de amparo es un derecho subjetivo público que implica una facultad del gobernado frente al estado como entidad de derecho público y por que el abjetivo que se persigue (el servicio jurisdiccional) es de carácter público.

17.- Las partes en el juicio de amparo son el agraviado, las autoridades responsables, el tercero perjudicado y el Ministerio Público Federal.

18.- El juicio de amparo ésta sujeto entre otros a los principios de iniciativa de parte, relatividad y definitividad; si bien éste último principio encuentra casos de excepción en los que se puede atacar al acto administrativo sin previamente agotar recursos administrativo o el Contencioso Administrativo.

19.- El amapro administrativo indirecto o bi-instancial se presenta en forma de recurso procesal contra sentencias dictadas por órganos jurisdiccionales administrativos que no resuelven el fondo del asunto. El amparo indirecto ésta sujeto a requisitos procesales subjetivos, objetivos y de la actividad, que de no observarse, dan lugar a su improcedencia.

20.- El procedimiento del amparo indirecto o bi-instancia. tiene un principio con la demanda; un desarrollo con la contestación, desahogo de pruebas, audiencia constitucional o incidente de suspensión del acto reclamado; y una terminación que puede ser: a) Normal que resuelve el fondo del asunto, estimatoría o destimato-

ría de la pretensión del quejoso; o b) Anormal cuando se desecha o se tiene por no presentada la demanda o se sobresee el juicio. En contra de la resolución desfavorable del quejoso que resuelve al fondo se puede oponer el recurso de revisión, ante el Tribunal Colegiado de Circuito en Materia Administrativa.

21.- El amparo administrativo directo oponibles las resoluciones de las jurisdicciones administrativas cuenta con requisitos objetivos; subjetivos y la actividad. El procedimiento para su desahogo también tiene una iniciación, un desarrollo y una terminación normal o anormal.

22.- Si bien, es cierto que el Estado de Derecho evolucionó en este siglo, con el perfeccionamiento de las instituciones administrativas y procesales que integran la protección jurídica del administrado; también es cierto que a últimas fechas existe un retroceso en él, manifestandose esto con reformas legislativas como los efectuados a los artículos 208 y 209 del Código Fiscal de la Federación a partir de enero de 1990, con las cuales ya no se permite al administrado ajustar a derecho su demanda, cuando está no reúne los requisitos o no cuenta con los anexos necesarios, pues en tal caso la instancia se desechará por improcedente o se tendrá por no presentada, aún cuando los demás ordenamientos de carácter adjetivo como la ley de amparo o los Códigos de Procedimientos Civiles Federal o para el Distrito Federal si se preve la posibilidad de ajustar a derecho una instancia.

23.- Otra manifestación del retroceso del Estado de Derecho

se observa con las reformas legislativas que modifican los regimenes de los contribuyentes, convirtiéndolos de menores a mayores, - aún cuando no cuenten con los recursos financieros o la preparación para hacer frente a sus nuevas obligaciones sustantivas y formales, que los obliga a suspender o abandonar sus actividades económicas o a entrar a la economía subterránea, sin que en contra de tales reformas se pueden agotar las defensas que integran la protección jurídica del administrado, pues en contra de una reforma legislativa no es operante el recurso administrativo, el juicio contencioso administrativo o el amparo directo. Por el contrario, un avance en materia de protección jurídica de los miembros de la sociedad sería la transformación del Tribunal Fiscal de la Federación en Tribunal Fiscal y de lo Contencioso Administrativo y del Código Fiscal de la Federación en Código Fiscal y de lo Contencioso Administrativo.

24.- Concidimos con la opinión de las Cámaras de Industriales y Comerciantes expresadas en el sentido de que se están usando criterios autoritarios al ejercer la acción penal en contra de algunos de los contribuyentes que omiten sus obligaciones fiscales sustantivas, dándoles el tratamiento de delinquentes, aún cuando se trata de particulares que aportan su esfuerzo y actividad económica al bienestar de la sociedad, siendo que delinquentes que nada aportan al beneficio de la colectividad no son perseguidos de la misma manera. Con esto se les veda el acceso a la justicia administrativa, ya que no pueden demostrar en el ejercicio de sus defensas administrativas el cumplimiento de dichas obligaciones, con la

agravante de que se sigue un criterio por parte de la Secretaría - de Hacienda de no solicitar el sobreseimiento del juicio a pesar - de que se hayan cubierto los créditos fiscales y sus accesorios. - Esta idea la sostenemos concidiendo con Nawiasky, en el sentido de que el derecho penal sólo debe emplearse cuando han fracasado las normas de derecho administrativo en su cometido de regular la conducta humana.

R E C O M E N D A C I O N E S

PRIMERA.- Es conveniente que no se hagan nugatorias las defensas que integran la protección jurídica de los miembros de la sociedad, por medio de reformas legislativas, contra las cuales no son oponibles tales defensas.

SEGUNDA.- Es necesario que en el proceso de apertura comercial y de integración regional las reformas legislativas, sin caer en excesos de proteccionismo, no tiendan a eliminar de sus actividades económicas a los integrantes de la sociedad obligandolos a desarrollar actividades de economía subterránea, pues contra de tales políticas estaduales no cuentan los particulares con protección jurídica.

TERCERA.- Es recomendable la transformación del Tribunal Fiscal de la Federación en un Tribunal fiscal y de lo Contencioso Administrativo Federal que conozca de cualquier acto administrativo emanado a la Administración Pública Federal Centralizada y Paraestatal con las excepciones del caso sobre todo porque a un nivel local ya existen desde hace diecinueve años Tribunales de lo Contencioso Administrativo.

CUARTA.- Es conveniente que a contribuyentes que aportan su actividad y esfuerzo económico en beneficio de la sociedad, no se les de el tratamiento similar a un delincuente, que nada aporta a la colectividad, al ejercitarse en su contra la acción penal sólo debe ejercitarse en el caso de defraudadores fiscales reincidentes.

B I B L I O G R A F I A

- ACOSTA ROMERO MIGUEL Y GONGORA PIMENTEL DAVID. Lev de Amparo Comen-
tada. Editorial Porrúa, S.A. México, 1988.
- ALCALA ZAMORA Y CASTILLO, citado por Couture. Fundamentos de Dere-
cho Procesal Civil. Editorial De Palma, Buenos Aires, 1982.
- ANICETO ALCALA-ZAMORA Y CASTILLO. Clínica Procesal. Editorial -
Porrúa, S.A. México 1982.
- ARELLANO GARCIA CARLOS. El Juicio de Amparo. Editorial Porrúa, S.A.
México 1982.
- ARISTOTELES. Política. Editorial de Estudios Políticos. Traducción
Julian Marías y María Araujo, Madrid 1951.
- BRISENO SIERRA HUMBERTO. Derecho Procesal. Tomo III, Editorial Car-
denas Editor, México 1969.
- BURGOA IGNACIO. El Juicio de Amparo. Editorial. Porrúa, S.A. VIII
Edición. México 1979.
- CANASI JOSE. Derecho Administrativo. Volúmen II. Editorial De Palma.
Buenos Aires, Argentina 1984.
- CARNELUTTI. Instituciones del Nuevo Proceso Civil Italiano. Edito-
rial Bosch. Barcelona 1970.
- CASTRO JUVENTINO V. Garantías y Amparo. Editorial Porrúa, S.A. Mé-
xico 1989.
- CUOTO RICARDO. Tratado Teórico Práctico de la Suspensión en el Am-
paro. Editorial Porrúa, S.A. México 1983.
- CHIOVENDA GIUSEPPE. Instituciones de Derecho Procesal Civil. Tomo
I. Editorial Revista de Derecho Privado. Madrid 1936.

- DELGADILLO GUTIERREZ LUIS HUMBERTO. Elementos de Derecho Administrativo. Editorial Limusa. México 1989.
- DIEZ MANUEL M. Derecho Administrativo. Tomo V. Editorial La Palma. Buenos Aires. 1968.
- DROMI JOSE ROBERTO. Instituciones de Derecho Administrativo. Editorial Astrea. Buenos Aires 1983.
- FIORINI BARTOLOME A. Manual de Derecho Administrativo. Primera Parte Editorial La ley. Buenos Aires 1968.
- FIX ZAMUDIO HECTOR. Breve Introducción al Juicio de Amparo Mexicano, en Memorias del Colegio Nacional de México 1987.
- FRAGA GABINO. Derecho Administrativo. Editorial Porrúa, S.A. - XXVIII Edición. México 1984.
- GAZCON Y MARIN. Tratado Elemental de Derecho Administrativo. Tomo I. Editorial Gredos, Madrid 1941.
- GONZALEZ COSIO ARTURO. El Juicio de Amparo. Segunda Edición. Editorial Porrúa, S.A. México 1985.
- GONZALEZ PEREZ JESUS. Derecho Contencioso Administrativo. Editorial Porrúa, S.A. México 1988.
- GONZALEZ PEREZ JESUS. La Justicia Administrativa en México. Editorial Porrúa, S.A. México 1981.
- GONZALEZ PEREZ JESUS. Derecho Procesal Administrativo. Tomo I. - Primera Edición. Editorial Porrúa, S.A. México 1988.
- GORDILLO AGUSTIN A. Los Recursos Administrativos. Editorial Jus La Plata, Buenos Aires. Argentina 1965.
- GUASF JAIME. Derecho Procesal Civil. Tomo I. Editorial Instituto de Estudios Políticos. Tercera Edición. Madrid 1961.

- HAURIAU MAURICE. Principios de Derecho Público y Constitucional.
Traducción al Castellano. Madrid 1927.
- HERNANDEZ A. OCTAVIO. Curso de Amparo. Segunda Edición. Editorial
Porrúa, S.A. México 1983.
- KELSEN HANS. Teoría General del Derecho y del Estado. Editorial
UNAM. México 1988.
- MARIENHOFF S. MIGUEL. Tratado de Derecho Administrativo. Tomo I.
Editorial Abelardo Perrot. Buenos Aires 1982.
- MERKL ADOLFO. Teoría General del Derecho Administrativo. Editorial
Nacional. México 1980.
- NAVA NEGRETE ALFONSO. Derecho Procesal Administrativo. Editorial
Porrúa, S.A. México 1959.
- NAWIASKY HANS. Teoría General del Derecho. Editorial Nacional. Mé-
xico 1982.
- OVALLE. Derecho Procesal Civil. Editorial Nacional. México 1985.
- PRIETO CASTRO. Tratado de Derecho Procesal Civil. Editorial Pamplo
na. Madrid 1985.
- SANTOFIMIO G. JAIME ORLANDO. Acto Administrativo, Procedimiento, -
Eficacia y Validez. Editorial Instituto de Investigaciones
Jurídicas. UNAM. México 1983.
- SCHMITH CARL. Teoría de la Constitución. Editorial Nacional Méxi-
co 1980.
- SERRA ROJAS ANDRES. Derecho Administrativo. Tomo I. Editorial --
Porrúa, S.A. México 1981.
- SERRANO ROBLES ARTURO. El Juicio de Amparo en General, Las Particu-
laridades del Amparo Administrativo en Manual del Juicio de
Amparo. Editorial Themis. México 1989.

F U E N T E S

H E M E R O G R A F I C A S

- **ARMIENTA CALDERON GONZALO M.** Analisis de las Ultimas Reformas -
Constitucionales y Galas Sobre Justicia Administrativa
Federal de 1987-1988 en Revista del Tribunal Fiscal de
la Federaci6n N° 12 Tercera Epoca. Añõ I del mes de di-
ciembre de 1988.
- **Modernizaci6n de la Justicia en Memorial del Tribunal
de lo Contencioso Administrativo del Estado de M6xico.
Añõ I N° Julio-Septiembre. Toluca, Estado de M6xico
1988.**
- **DELGADILLO GUTIERREZ LUIS HUMBERTO**, en Memorial del Tribunal de
lo Contencioso Administrativo del Estado de M6xico. Añõ
I N° Julio- Septiembre. Toluca Estado de M6xico 1988.
- **DIAZ OLIVARES ARMANDO.** Evoluci6n de la Justicia Administrativa
en M6xico. Revista del Tribunal Fiscal de la Federaci6n,
N° 90, Segunda Epoca de Junio de 1987.
- **DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACION** del 2 de febrero de 1978.
- **EXCELSIOR** del dĩa 19 de julio de 1990. Secci6n de los Estados.
- **FIX ZAMUDIO HECTOR.** Algunas Reflexiones Sobre la Suspensi6n de
los Actos Reclamados en el Procedimiento ante el Tribu-
nal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Fede-
ral. RCDI N° 2.
- **HERNANDEZ SOLIS.** Elementos de la Suspensi6n de los Actos Reclama-
dos en el Juicio de Amparo, en la obra colectiva *La -
Suspensi6n de los Actos Reclamados en el Juicio de Am-

paro" Editada con motivo del Sexqui Centenario de la -
Instalación de la Suprema Corte de la Nación 1825-1975
por Cardenas Editor. México 1975.

- INFORME de 1989 Segunda Sala. Informe de 1985 Tesis 35.

-INFORMES DE LABORES Rendido por su Presidente al Tribunal Fiscal
de la Federación en los años de 1989, 1990, etc.

ORENDAIN KAUNDHARDT I. La Suspensión del Acto Reclamado en el Am-
paro en la obra colectiva "La Suspensión de los Actos
Reclamados en el Juicio de Amparo" Editada con motivo
del Sexqui Centenario de la Instalación de la Suprema
Corte de la Nación 1825-1975 por Cardenas Editor México
1975.

-REVISTA DEL TRIBUNAL FISCAL DE LA FEDERACION I, II Y III Epoca, -
diversos Tomos.

- MEMORIAL DEL TRIBUNAL CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO DEL ESTADO DE
MEXICO Diversos Tomos.

- RUIZ PEREZ TOMAS. Presidente del Tribunal Contencioso Administra-
tivo, en Memorial del Tribunal Contencioso Administrati-
vo. Año I N° Julio-Septiembre. Toluca, Estado de México
1988.

- Integración de los Tribunales Locales de lo Contencioso
Administrativo, en Memorial del Tribunal Contencioso Ad-
ministrativo del Estado de México. Año II N° 4 Abril-
Junio. Toluca, Estado de México 1989.

- TESIS JURISPRUDENCIAL N° 398 de la Segunda Sala de la Suprema -

Corte de Justicia de la Nación visible en la Página 687 del apéndice de la Jurisprudencia de la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

- TRIBUNAL FISCAL DE LA FEDERACION. Memorias del Primer Congreso - Internacional de Justicia Administrativa. Tribunal Fiscal de la Federación (45 años) Tomo V 1982.

L E G I S L A C I O N

CONSTITUCION POLITICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS.

LEY ORGANICA DE LA ADMINISTRACION PUBLICA.

LEY DE JUSTICIA FISCAL DE 1936.

CODIGO FISCAL DE LA FEDERACION DE 1967.

CODIGO FISCAL DE LA FEDERACION DE 1983.

LEY DE AMPARO

CODIGO FEDERAL DE PROCEDIMIENTOS CIVILES PARA EL DISTRITO FEDERAL.

CODIGO CIVIL PARA EL DISTRITO FEDERAL.

CODIGO PENAL PARA EL DISTRITO FEDERAL.