

CAPÍTULO TERCERO

EL AMPARO EN MATERIA ADMINISTRATIVA

1. FUNDAMENTOS y CONTENIDO PROTECTOR DEL AMPARO

En el derecho mexicano el amparo es una institución protectora de los derechos individuales contra todo acto arbitrario de autoridad. En otras palabras, es una institución protectora de los derechos fundamentales de la persona humana reconocidos en el texto de la Constitución, en contra de todo acto de autoridad sea esta administrativa, jurisdiccional o legislativa.⁴¹⁶ El fin u objetivo de esta centenaria institución es el de hacer cesar o de impedir que se atente ilegítimamente contra los derechos y libertades de los individuos.

El juicio de amparo concluye normalmente con una sentencia que, en caso de declarar fundada la pretensión contenida en la demanda, volverá las cosas al estado que guardaban ante la violación de las garantías individuales; entretanto, el tribunal puede pronunciar la suspensión de la ejecución del acto atacado.

El veredicto emitido tiene un efecto interpartes. Así, la protección se aplica únicamente al beneficiario de la sentencia.⁴¹⁷

Por cuanto a la ejecución de la sentencia protectora, el tribunal puede exigir al superior jerárquico de la autoridad señalada como responsable para que la conmine a cumplirla, o informarle sobre la conducta de la autoridad negligente para que sea destituida de su cargo.⁴¹⁸

416 Así pues, el amparo se ha significado como un instrumento de defensa de los derechos fundamentales de los ciudadanos contenidos en la llamada "parte dogmática" de la Constitución mexicana, contra los abusos de las autoridades.

417 La extensión protectora de esta institución se limitó, desde un principio, a amparar a la parte actora en el caso particular sin que en el veredicto pudiese hacerse ninguna declaración de carácter general respecto de la constitucionalidad de la ley o del acto objeto del proceso. Es la llamada fórmula Otero.

418 Cfr. Lambert, Jacques, *Le système politique de l'Amérique latine*. París, PUF, coll. Thémis, 1987, p. 280.

Concebido originalmente como un instrumento de control de constitucionalidad, al paso del tiempo, y por interpretación extensiva de las garantías contenidas en los artículos 14 y 16 de la Constitución mexicana, el amparo se convirtió en un medio de control de legalidad, conservando al mismo tiempo su carácter original de control de constitucionalidad.

En efecto, según el texto de los artículos 14 y 16, para que la autoridad pueda privar a un individuo de sus derechos, de sus bienes o de su libertad, es necesario que se lleve un proceso previo ante los tribunales competentes, cuya tramitación deberá observar las formalidades esenciales del procedimiento. Además, nadie podrá ser afectado en su persona, su familia, su domicilio, o sus bienes, sino en virtud de una orden escrita de la autoridad competente, en la cual se deberá fundar y motivar la causa legal de dicho procedimiento.

11. ASPECTO HISTÓRICO

I, *Origen del amparo*

A pesar su denominación hispánica, el proceso de amparo fue introducido en el derecho mexicano según el modelo estadounidense de la *Judicial Review*. Los creadores de la institución se inspiraron en el sistema judicial estadounidense tal y como éste había sido divulgado por Tocqueville en su obra *La démocratie en Amérique* y por las colaboraciones publicadas bajo el rubro de "*The Federalist*" por tres independentistas norteamericanos.¹

A. *Constitución yucateca de 1841*

Es en el proyecto de Constitución del Estado de Yucatán de 1840 que se encuentra el primer instrumento protector de la constitucionalidad. Según los artículos 9 y 62 de dicha Constitución (16 de mayo de 1841), los objetivos perseguidos eran los siguientes:

- 1) Controlar la constitucionalidad de los actos de la asamblea legislativa y del gobernador, y

419 Manuel Crescencio Rejón (Constitución de Yucatán), Mariano Otero (Acta de Reformas de 1847) y los constituyentes (1856-1857) lo admitieron en forma expresa. Cfr. Fix-Zamudio, Héctor, "The confluence of *Common law* and Continental European Law in the Mexican Writ of Amparo", en *The American Forum. El Foro Mexicano*, vol. 3, núm. 4, 1983, pp. 4-8.

2) Proteger los derechos de los ciudadanos en contra de los actos, cualquiera que sea la autoridad que los haya dictado o ejecutado, incluidas las autoridades judiciales.

Este procedimiento fue un importante precedente del amparo en los documentos constitucionales mexicanos posteriores.

B. *El acta de reformas de 1847*

Sin embargo, fue el Acta de Reforma de 1847 (a la Constitución federal de 1824) la que estableció el amparo a nivel federal. Este documento otorgaba a la Suprema Corte facultades para proteger a: "todo habitante de la República en el ejercicio de los derechos concedidos por la Constitución contra todo ataque de los poderes Ejecutivo y Legislativo".

C. *La Constitución de 1857*

Finalmente, la Constitución federal de 1857 consagró definitivamente el amparo.

Sin embargo, no fue sino hasta 1862 que se adoptó una ley para la aplicación del texto de los artículos 101 Y 102 constitucionales cuyo objetivo era la protección de las garantías individuales.

Una vez establecido en México, el amparo fue asimilado como un instrumento de tutela de los derechos individuales por diversos países de América Latina. Actualmente, el amparo existe en un importante grupo de naciones entre las cuales se encuentran: Argentina, Bolivia, Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Honduras, Nicaragua, Panamá, Paraguay, Uruguay y Venezuela.f"

2. *Historia del amparo en materia administrativa*

La historia del amparo administrativo puede ser dividida en cuatro periodos:

1) Desde el establecimiento definitivo del procedimiento de amparo a 1919.

420 Cfr. Fix-Zamudio, Héctor, "La protección judicial de los derechos humanos en Latinoamérica y en el sistema interamericano", *Revista del Instituto Interamericano de Derechos Humanos*, San José, Venezuela, julio-diciembre, 1988, pp. 7-64.

Se puede hablar de un primer periodo "judicial" que abarca desde la creación de la institución hasta la publicación de la Ley de Amparo de 1919. En esta fase todos los actos administrativos eran juzgados por los tribunales del Poder Judicial federal. Sin embargo, ciertos actos que no podían ser atacados ante dichos tribunales eran impugnados por medio del amparo.v!

A este respecto, una interpretación extensiva del artículo 14 de la Constitución de 1857 abrió la posibilidad de impugnar, a través del juicio de amparo, las sentencias judiciales pronunciadas por los tribunales ordinarios en materia administrativa, no obstante la prohibición expresa del artículo octavo de la Ley de Amparo de 1869.⁴²²

La interpretación de los artículos 14 y 97, párrafo primero de la Constitución de 1857 se hizo en el sentido de dar al Poder Judicial federal el control de la legalidad de los actos de la administración activa, dando al amparo una gran fuerza en materia de control constitucional, con lo cual se frenó el desarrollo de un contencioso administrativo autónomo. Para explicar esta función surgieron tres tesis importantes:

a) La de Ignacio Luis Vallarta, quien admitía la posibilidad de instruir mediante el procedimiento ordinario los litigios ocasionados por actos administrativos que violaban leyes federales⁴²³

b) Por su parte, Ignacio Mariscal afirmaba la necesidad de la existencia de una ley federal que atribuyera competencia a los tribunales federales⁴²⁴

e) En fin, Emilio Rabasa y Gabino Fraga, posteriormente, excluían la posibilidad de que el artículo 97 permitiera la instancia contencioso administrativa.

421 Cfr. Fix-Zamudio, Héctor, "Breve introducción al juicio de amparo en México", *Memoria del Colegio Nacional*, México, 1977, p. 161.

422 Cfr. Rabasa, Emilio, *El artículo 14 y el juicio constitucional*, 4a. ed., México, Porrúa, 1978, p. 269; cfr. Tena Ramírez, Felipe, "Fisonomía del amparo en materia administrativa", *El pensamiento jurídico de México en el derecho constitucional*, México, Manuel Porrúa, 1961, p. 122. Quien piensa que en el adverbio "exactamente" del artículo 14 había una garantía que resultaba violada cada vez que la ley era aplicada en forma inexacta por el juez.

423 Cfr. Vallarta, Ignacio Luis, *Votos*, México, Imprenta de Francisco Díaz de León, 1879, p. 376. Para él era imposible la creación de tribunales administrativos según el modelo europeo, puesto que el Poder Ejecutivo no podía tener dos funciones jurisdiccionales y si hiciera esto, se estaría violando la Constitución.

424 Cfr. Carrillo, Antonio, *La justicia federal y la administración pública*, México, Porrúa, 1972, p. 185.

Haciendo a un lado esta discusión, los autores se limitaban a afirmar que el amparo remplazaba ventajosamente el contencioso administrativo.⁴²⁵

2) La segunda etapa inició con la Ley de Amparo del 18 de octubre de 1919 que creó el recurso de "*suplica*" en favor de las autoridades administrativas, para impugnar ante la Suprema Corte las decisiones de los tribunales federales que fueren desfavorables a la administración. Durante este periodo se creó la Sala Administrativa de la Corte Suprema.

En esta misma época también fue creado el Tribunal Fiscal Federal por la Ley de Justicia Fiscal del 27 agosto de 1937 como un Tribunal administrativo independiente de toda autoridad administrativa.

A partir de este año, los litigios administrativos fueron divididos entre aquellos susceptibles de ser impugnados ante los jueces de distrito y aquellos que podían ser combatidos directamente ante el TFF, cuyas sentencias definitivas podían ser atacadas por la vía del amparo; aunque cabe señalar que en ambos casos, se debía utilizar el procedimiento del amparo indirecto dado que las sentencias del TFF eran consideradas como actos formalmente administrativos.

Desde esta época se pueden distinguir las dos misiones del amparo administrativo: por una parte, él era un sustituto del contencioso administrativo y por otra parte, era un "amparo judicial" para combatir las decisiones de los tribunales administrativos. Se trataba de una especie de casación administrativa en la que se juzgaba el procedimiento seguido por el juez sin examinar directamente el acto administrativo.^t

3) El tercer periodo del amparo administrativo esta marcado por la reforma al texto del artículo 104-1 de la Constitución (y del artículo 114 de la Ley de Amparo), cuyo objetivo era el de establecer una separación entre los dos sectores del amparo administrativo a fin de instrumentar dos procedimientos:

Por una parte, se mantuvo el amparo indirecto (o de dos instancias) para combatir los actos administrativos que no podían ser combatidos directamente ante los tribunales administrativos.

Por otra parte, se estableció el amparo directo (o de una sola instancia) para combatir ante los tribunales federales las sentencias y resoluciones

⁴²⁵ Cfr. Paliarés, Jacinto, *El Poder Judicial*, México, Imprenta de Nabar Chávez, 1874, pp 13-15.

⁴²⁶ Cfr. Tena Ramlrez, Felipe, *op. cit. supra*, nota 422, p. 127.

de carácter definitivo emitidos por los tribunales administrativos (todo ello después de haberse reconocido el carácter jurisdiccional de este género de decisiones).f"

Por lo tanto, se pueden distinguir los dos grandes sectores del amparo administrativo: como sustituto del contencioso administrativo (amparo de doble instancia) y como un recurso de casación administrativa para combatir las sentencias definitivas de los tribunales administrativos (amparo de una sola instancia).

4) La cuarta etapa se caracteriza por dos fenómenos: en primer lugar debemos centrar nuestra atención en la creación de nuevos tribunales administrativos en los estados de la Federación, tal y como lo hemos visto en el capítulo precedente (principalmente en los últimos quince años) y de los tribunales agrarios a nivel federal (en 1992), que dieron como resultado una disminución en la interposición del amparo indirecto (o de doble instancia) para combatir los actos de las autoridades administrativas (locales o federales) y agrarias, y un incremento en el uso del amparo de una sola instancia para combatir las resoluciones definitivas (sentencias o acuerdos de sobreseimiento) dictadas por los órganos de la jurisdicción administrativa.

Por otra parte también debemos considerar que la Suprema Corte de Justicia solo excepcionalmente conoce de este tipo de amparo, debido a que dejó de ocuparse de las cuestiones de legalidad para consagrarse al control de la constitucionalidad de los actos de los poderes públicos.v"

Situación que también se manifiesta en lo relativo a la tramitación del "recurso de revisión".

427 Cfr. Ortega, Jesús, "Amparo en materia administrativa", *Curso de actualización en amparo*, México, UNAM, 1975, p. 77.

428 En esta última reforma, se hizo una redistribución de competencias entre la SCJN y los TCC; se atribuyó a la SCJN la facultad de atracción en "revisión", con el fin de llevar a cabo el control de constitucionalidad de leyes, tratados internacionales y reglamentos -federales y locales-. En tanto que se encomendó a los TCC el control de la legalidad y de la constitucionalidad respecto de los niveles inferiores del orden jurídico federal y local, es decir, de los actos de los órganos federales y locales que no sean leyes, tratados y reglamentos, cuando aquéllos sean violatorios de la Constitución.

Además, se otorgó a la SCJN la facultad de atraer a su conocimiento todo proceso de amparo directo o en revisión, que, en razón de su importancia especial, considere que debe ser resuelto por ella misma. Esto significó el establecimiento de la SCJN como un tribunal consagrado al control de constitucionalidad de todos los actos y normas federales y locales. Cfr. Schmill Ordóñez, "Las nuevas bases del sistema judicial mexicano", *Reforma Constitucional y Legal 1982-1987*, México, UNAM, 1988, p. 37.

En efecto, de conformidad con las reformas publicadas el 10 de agosto de 1988, en vigor a partir del 15 enero de 1989, los Tribunales Colegiados de Circuito (TCC) son los órganos encargados de conocer, casi exclusivamente, del recurso de revisión interpuesto contra las sentencias de las salas regionales (que no admitan el recurso de apelación ante la Sala Superior del TFF) y de la Sala Superior del Tribunal Fiscal de la Federación.

III. TIPOS DE AMPARO

I. Las ramas o sectores del amparo

El amparo comporta actualmente cinco ramas o sectores: el amparo contra leyes; el amparo de libertad, que en México corresponde al "*habeas corpus*" anglosajón; el amparo judicial, equivalente al recurso francés de casación; el amparo agrario, institución de protección contra las violaciones a la legislación sobre la Reforma Agraria y, finalmente, el amparo administrativo que funciona como sustituto del contencioso administrativo.^{F'}

La amplitud actual del amparo se explica por la gran liberalidad de la interpretación de los artículos 14 y 16 de la Constitución, la cual ha permitido que el amparo se convierta en una institución de control de la legalidad de todo tipo de acto, sin importar la autoridad que lo emitió: administrativa, legislativa o judicial (salvo la Suprema Corte y en algunos casos los TCC).

De este modo, la violación de cualquier disposición legal puede ser considerada como una violación del artículo 16 constitucional, dando la posibilidad al particular agraviado de demandar la protección de los tribunales federales a través de la invalidación del caso particular. Esta función o empleo del amparo provocó su utilización excesiva y, en consecuencia, la concentración y el rezago de los asuntos en los tribunales de amparo, particularmente en la Suprema Corte.^{P''}

En virtud de este rezago endémico del amparo, se intentó reorganizar la tramitación del mismo a través de diversas reformas.

⁴²⁹ Cfr. Fix-Zamudio, Héctor, "Breve introducción al juicio de amparo", *Ensayos sobre el derecho de amparo*, México, UNAM, 1993, pp. 30 a 47; cfr. Lambert, Jacques, *op. cit.*, p. 279.

⁴³⁰ Cfr. Zorrilla, Pedro, *Les contrôles administratifs et juridictionnels de l'administration au Mexique*, tesis, París, 1958, p. 58.

A este respecto, la reforma del 19 febrero 1951 introdujo a los tribunales colegiados de circuito como órganos jurisdiccionales auxiliares de la Suprema Corte en el dominio del amparo; una segunda reforma de 1967, redistribuyó la competencia para juzgar los procesos de amparo, dejando a la Suprema Corte los asuntos más importantes y el resto a los TCC. Finalmente, la reforma de 1987 tuvo como objetivo destinar a la Suprema Corte únicamente los proceso de control de constitucionalidad.

2. *Modalidades del amparo administrativo*

Como hemos mencionado, el amparo en materia administrativa presenta dos modalidades:

- Como una derivación de su utilización para atacar los actos de las autoridades administrativas que afectan los derechos de los particulares, el amparo administrativo es un sustituto del contencioso administrativo en aquellos casos en los que los actos de la administración no sean susceptibles de ser impugnados ante los tribunales administrativos locales (ya sea por que éstos simplemente no existan; o bien, por que sólo posean competencia limitada), o en los casos en que el TFF o los tribunales agrarios sean incompetentes. Así, los tribunales judiciales federales garantizan el respeto de los derechos de los administrados;
- El amparo contra las decisiones de los tribunales administrativos está destinado a examinar la legalidad de dichas sentencias y resoluciones, de manera parecida al recurso de casación.

Esto explica por qué, en México, los tribunales judiciales federales examinan en última instancia, por la vía del juicio de amparo —que como hemos dicho funciona en este caso como un recurso de casación—, las sentencias definitivas dictadas por los tribunales administrativos federales y locales.

Así, el juez de amparo es al mismo tiempo juez de derecho común y juez constitucional. Todo litigio administrativo puede venir ante él, ya sea directamente cuando no exista otro órgano jurisdiccional competente; o bien, por la vía de la "casación", cuando dicho litigio hubiere sido planteado, en principio, a otro juez o tribunal.v!

Esta doble función del amparo administrativo implica la existencia de dos procedimientos distintos: el amparo de una sola instancia o "directo", dado que es interpuesto ante los TCC (y excepcionalmente ante la SCJN) y el amparo de doble instancia o "indirecto", que es interpuesto en primera instancia ante los jueces de distrito, y en segundo grado (en apelación) ante los TCC (o en su caso, ante la SCJN).⁴³²

A. *El amparo como sustituto del contencioso administrativo*

El amparo en materia administrativa es el medio del cual disponen los particulares para protegerse contra la arbitrariedad administrativa en los casos en que no hay ningún proceso contencioso administrativo a su disposición.

Este amparo comprende el examen, por parte del juez, de los actos y resoluciones de carácter administrativo que violenten los derechos fundamentales consagrados por la Constitución.

Es necesario agregar que, a nivel federal, el juez de amparo en materia administrativa posee la calidad de juez de derecho común, es decir, que es competente para conocer de todas las controversias en materia administrativa que no hayan sido atribuidas por un texto legal a otro órgano jurisdiccional. En contraste, el Tribunal Fiscal de la Federación y los tribunales agrarios sólo son jueces de atribución, debido a que sólo son competentes para juzgar los litigios en materia fiscal y administrativa en virtud de un texto expreso, sea éste el del Código Fiscal de la Federación, la Ley Agraria, la Ley Orgánica del TFF o aquella de los Tribunales Agrarios o una ley especial.^f

B. *El amparo como casación en materia administrativa*

En ocasión del amparo casación (llamado "amparo directo"), el tribunal administrativo (sea federal o local), se coloca en la situación de un tribunal de primera instancia y sus sentencias son susceptibles de ser atacadas por la vía de amparo ante los tribunales del Poder Judicial de la Federación. Este tipo de amparo puede ser utilizado para atacar tanto los errores "*in procedendo*" (las violaciones a las reglas del procedimiento), como los errores "*in iudicando*" (los errores cometidos en el fondo del sentencia).

⁴³² Cfr. Burgoa, Ignacio, *E/juicio de amparo*, 8a. ed., México, 1971, pp. 607-676.

⁴³³ Cfr. ChanesNieto, *op. cit.*, p. 90.

IV. EL PROCEDIMIENTO DEL AMPARO ADMINISTRATIVO

1. *Condiciones generales de procedencia*

Trátase de condiciones comunes a los dos tipos de procedimientos. Los casos de procedencia y los principios que rigen el amparo se encuentran establecidos por los artículos 103 Y 107 de la Constitución mexicana.^P

Si faltare alguna de dichas condiciones previstas, o si no se observaren los principios dispuestos en estos artículos, el amparo será improcedente.

Además, se debe comprobar que la demanda planteada no se encuentre afectada por alguna de las causas de improcedencia derivadas de la Constitución (artículos 33, 41 Y 110, de la jurisprudencia *v. gr.*, contra actos de particulares o contra actos probablesj.f" o del artículo 73 de la Ley de Amparo.f"

A. *El acto atacado*

El juez de amparo conoce de las demandas interpuestas por los particulares contra leyes y actos de autoridad que violen las garantías individuales o que afecten, restrinjan o modifiquen las reglas de competencias entre la Federación y los estados miembros, cuando con dichos actos causen agravio a los particulares (artículo 103 de la Constitución).

Dicho de otra manera, el acto impugnado es todo acto de autoridad (administrativa, judicial o legislativa), sea una ley, o bien, sea un acto

434 En materia administrativa, el artículo 107 de la Constitución dispone que "pueden ser atacados por vía de amparo las decisiones que causen un perjuicio que no pueda ser reparado por ningún recurso, vía de derecho o medio de defensa legal".

435 Cfr. Gongora Pimentel, Genaro, *Introducción al estudio del juicio de amparo*, 3a. ed., México, Porrúa, 1990, pp. 112 Y 143.

436 1. Contra los actos de la Corte Suprema; 2. Cuando se trate de actos en materia de elecciones, a excepción de que el acto impugnado viole las garantías individuales; 3. Cuando se trata de actos que son objeto de un proceso jurisdiccional pendiente de resolución, si el amparo es intentado en primera instancia o en revisión por el mismo actor, contra las mismas autoridades y en contra del mismo acto atacado, aun cuando las violaciones constitucionales sean diferentes; 4. Cuando se impugnen actos o de leyes que hayan sido objeto de un amparo anterior; 5. Cuando no se acredite la existencia de un perjuicio personal y directo provocado por el acto atacado; 6. Cuando se trate de actos consumados que hayen imposible la reparación del derecho afectado; 7. Por la cesación de efectos del acto impugnado o en los casos en que la materia de éste haya desaparecido; 8. El consentimiento tácito o expreso del actor al acto atacado; 9. Contra las sentencias pronunciadas en otro proceso de amparo o contra actos realizados en ejecución de una sentencia de amparo.

unilateral con efectos particulares (pudiendo ser administrativo o judicial) que produzca una lesión a un derecho subjetivo del quejoso. El acto impugnado es aquel que el quejoso atribuye a las autoridades que violen la Constitución en las tres hipótesis del artículo 103 de la Constitución.

B. *Las partes en el amparo*

Los sujetos de la relación procesal que supone el ejercicio de una acción de amparo son el órgano jurisdiccional y las partes.

El artículo 5° de la Ley de Amparo considera como partes del proceso de amparo: al actor, a la autoridad responsable, al tercero perjudicado y al Ministerio Público.

a. El actor. Es el titular de la acción de amparo. En principio, toda persona física o moral tiene la capacidad de actuar en justicia y puede, por ello, comparecer ante el juez de amparo en calidad de actor. La calidad de actor implica la capacidad de actuar en justicia y el interés para actuar en juicio.

1) *Capacidad para actuar en justicia*. Ella corresponde a todo ciudadano desde el momento que un acto le causa perjuicio. No obstante, existen ciertas excepciones en cuanto a la capacidad: los menores, los adultos incapaces y las personas jurídicas de derecho privado, deben ejercer sus derechos por medio de sus representantes.

2) *El interés para actuar*. Según el artículo 107 de la Constitución "el juicio de amparo se seguirá siempre a demanda de la parte agraviada". Es necesario, pues, que el actor justifique un interés personal, directo y actual.^{P?}

b. La autoridad responsable. Es el órgano u organismo de la administración pública que dicte, ordene, ejecute o trate de ejecutar la ley o el acto atacado. En materia tributaria puede tratarse de ciertos organismos descentralizados considerados como organismos fiscales autónomos.

c. El tercero perjudicado. Es la persona a la que la sentencia de amparo pueda causarle un perjuicio. En materia administrativa tienen ese carácter la persona o personas que hubiesen gestionado la realización del acto que

437 Para la jurisprudencia, la expresión "*parte agraviada*" se refiere a las personas que han sufrido una lesión o un perjuicio en sus derechos o intereses. La palabra perjuicio es entendida como sinónimo de atentado a los derechos de una persona. Cfr. Picard, M., *Le juge constitutionnel dans les pays de l'Amérique latine*, tesis, París II, 1975, p. 341.

se impugna; o que, sin haberlo gestionado, tengan un interés directo en que dicho acto subsista.

Por cuanto al amparo contra resoluciones emitidas por tribunales (entre los que se encuentran los tribunales administrativos), será tercero perjudicado la persona que haya figurado como contraparte del agraviado en el juicio en que se pronunció la resolución, o cualquiera de las partes, si quien promovió el amparo fue un tercero ajeno al procedimiento.

d. El Ministerio Público. Siempre es parte en el amparo por disposición legal. Los agentes del Ministerio Público federal podrán intervenir en todos los procesos de amparo, incluyendo aquellos en los que se enjuicien resoluciones de los tribunales locales.

2. *Procedimiento del amparo contencioso administrativo*

A. *Procedencia del amparo como contencioso administrativo*^P

En materia administrativa, pueden ser atacadas por vía de amparo las decisiones que causen un perjuicio que no pueda ser reparado por ningún recurso o medio de defensa legal. No es necesario agotar los recursos cuando la ley que los contiene exija, para conceder la suspensión del acto atacado, un mayor número de formalidades que las requeridas por la Ley de Amparo como condición para que se decrete la suspensión de la ejecución del acto atacado.^P

B. *Competencia para conocer del proceso de amparo indirecto*

Cuando el acto de una autoridad administrativa sea atacado se debe presentar la demanda al juez de distrito, en cuyo distrito judicial se encuentra el domicilio en que tenga lugar la ejecución del acto impugnado. Cuando el acto sea ejecutado en varios distritos, será competente el juez de distrito que prevenga. Si el acto no contiene un principio de

438 El artículo 107, IV, VII y XIV de la Constitución establece las reglas generales del amparo administrativo.

439 Tampoco es obligatorio agotar la vía administrativa interna cuando exista pluralidad de recursos y ya se hubiere agotado uno de ellos; cuando el acto impugnado carezca de fundamentación; cuando el recurso haya sido creado por un reglamento sin ninguna base legal; finalmente, cuando se interponga contra el primer acto de aplicación de una ley considerada inconstitucional por el quejoso.

ejecución será competente el juez en cuyo distrito tenga su domicilio la autoridad que lo haya dictado.

C. *Procedimiento del amparo indirecto o de doble instancia*

a. *Idea general*

El proceso se limitará a un informe de la autoridad en cuestión y a la citación a comparecer (que figura en el acuerdo en que se pide la producción del informe) en el término de cinco días;⁴⁴⁰ en el curso de la audiencia se recibirán las pruebas presentadas por las partes, se escucharán sus alegatos, así como la opinión del representante del Ministerio Público; finalmente el juez pronunciará la sentencia.

El juez de distrito examinará, en principio, si la acción deducida ante él es procedente y posteriormente si ella es justificada por cuanto al fondo del asunto. En caso de que la autoridad no rinda el informe antes mencionado, el juez considerará que los hechos afirmados en la demanda son ciertos, pero es al actor a quien corresponde probar que el acto impugnado es violatorio de sus derechos fundamentales.

b. *Procedimiento*

Ante el juez de amparo se desarrolla un procedimiento que inicia con la presentación del escrito de la demanda, comporta una audiencia de pruebas y alegatos, y concluye con la emisión de la resolución definitiva.

1) *Iniciación: la demanda.* a) *Nociones generales.* Ante el juez de amparo, el proceso inicia con la presentación de la demanda que contiene la pretensión. La legislación de amparo permite al actor subsanar la demanda cuando ésta fuere oscura o irregular, o no llene los requisitos exigidos por la Ley de Amparo, dentro de los tres días siguientes; si no lo hiciera, la demanda se tendrá por no presentada.

b) *Órgano jurisdiccional.* La demanda deberá ser dirigida al juez de amparo. Ya sea al juzgado de distrito competente o a los jueces locales cuando ejerciten la jurisdicción auxiliar.

e) *Mención de las partes.* La demanda —de conformidad con el artículo 116, LA— deberá contener los requisitos siguientes:

⁴⁴⁰ Que el juez puede prorrogar por 5 días si lo estima oportuno. El informe de la autoridad debe contener las razones y los fundamentos del acto atacado.

- Nombre y domicilio del actor, y en su caso, de quien promueva en su nombre;
- La autoridad o autoridades demandadas, y
- Nombre y domicilio del tercero perjudicado, si lo hubiere.

d) *Acto impugnado*. La demanda deberá contener la mención del acto impugnado, así como la fecha de la notificación en la que tuvo conocimiento del mismo. Además, se deberán mencionar los hechos en los que apoya la demanda, los preceptos constitucionales violados y los conceptos de violación, es decir, los razonamientos destinados a probar que el acto impugnado es el causante de un agravio personal, directo y actual. Se debe también hacer alusión a las pruebas que el actor ofrezca.

e) *Lugar y plazo para interponer la demanda*. La demanda deberá presentarse en la sede del juzgado de distrito (o del tribunal que ejerza la jurisdicción concurrente) competente, o podrá ser enviada por telégrafo en los casos urgentes (aunque esta demanda deberá ser ratificada dentro de los tres días por el quejoso).

Deberá ser presentada dentro del plazo que fija la ley para el inicio del proceso. El plazo ordinario es de quince días, pero existen excepciones reguladas por la propia Ley de Amparo.

f) *Forma*. Por escrito y en español, debiendo reunir los requisitos mencionados en el artículo 116 de la Ley de Amparo, así como el relativo a la entrega de copias para las demás partes y, en su caso, para el expediente de suspensión. Excepcionalmente se permite presentar la demanda de amparo "por comparecencia" o por telégrafo, con la condición de que sea ratificada dentro de los tres días por el quejoso.

2) Trámite de admisión. a) *Idea general*. Una vez presentada la demanda, ésta será sometida a un trámite de admisión. La demanda podrá ser desechada (auto de desechamiento) cuando exista una causa notoria de improcedencia o cuando habiéndose advertido al actor de la existencia de defectos (auto aclaratorio) éste no los hubiere subsanado dentro del plazo legal.

b) *Supuestos de inadmisión*. La Ley de Amparo prevé dos causas de inadmisión de la demanda: la existencia de una causa manifiesta y de indudable improcedencia; cuando siendo aquella oscura o irregular, Y

habiéndose prevenido al actor para subsanarla, éste no lo hiciere en el plazo de tres días.

Si la demanda cumpliera los requisitos, o si éstos fuesen subsanados dentro del plazo de tres días, el juez deberá dictar el auto de admisión de la misma. También deberá emplazar a las autoridades demandadas para que contesten.

e) *Efectos*. Una vez admitida la demanda, el juez deberá correr traslado a la autoridad demandada emplazándola para que presente un informe con justificación; informará al tercero perjudicado, si lo hubiere, y deberá fijar fecha para la celebración de la audiencia constitucional que deberá realizarse dentro de los treinta días posteriores al del auto de admisión.

3) Contestación a la demanda: el informe con justificación. a) *Idea general*. En el proceso de amparo, las autoridades demandadas podrán formular sus alegaciones a través del informe con justificación. El artículo 149 de la Ley de Amparo, prevé que "una vez admitida la demanda se correrá traslado de ella a las autoridades señaladas como responsables en la demanda, emplazándolas para que la contesten".

b) *Órgano jurisdiccional*. La contestación deberá ser presentada ante el juez de distrito o ante el tribunal que ejerza la jurisdicción auxiliar.

e) *Partes*. Pueden contestar la demanda todas las autoridades señaladas como responsables.

d) *Contenido*. El informe con justificación deberá expresar si son o no ciertos cada uno de los hechos que el demandante le impute. Además, la autoridad deberá mencionar los fundamentos legales y constitucionales del acto impugnado y las posibles causales de sobreseimiento. Debiendo acompañar a su contestación las copias de las constancias que apoyen dicho informe.

e) *Tiempo*. El plazo de presentación del informe con justificación es de diez días hábiles a partir de aquel en que surta efectos la notificación de la misma, aunque se puede ampliar por otros cinco días e inclusive se puede presentar después, hasta ocho días antes de la celebración de la audiencia constitucional. Cuando fueren varias las demandas, el término correrá individualmente.

f) *Forma*. Ella deberá presentarse por escrito y en español.

g) *Efectos*. En caso de omisión en la presentación del informe con justificación, el juez de amparo tendrá por ciertos los hechos controver-

tidos afirmados en la demanda, salvo prueba en contrario. Aunque corresponde al actor que los hechos antes mencionados son constitutivos de un agravio personal y directo.

4) Audiencia. Con la audiencia se persiguen tres objetivos:

- _ Admitir y desahogar las pruebas debidamente ofrecidas;
- _ Recibir los alegatos que presenten por escrito las partes, y excepcionalmente en forma oral;
- Dictar la sentencia en el asunto.

Según el artículo 155, "abierta la audiencia, se procederá a recibir, por su orden, las pruebas, los alegatos por escrito, y, en su caso, el pedimento del Ministerio Público acto continuo, se dictará el fallo que corresponda".

5) Terminación del proceso de amparo. a) *Terminación normal*. La sentencia es el acto que pone fin al proceso. Ella deberá ser pronunciada en la audiencia.

b) *Terminación anormal*. El sobreseimiento del juicio puede darse por las siguientes causas:

- Desistimiento del demandante;
- Cuando durante el juicio apareciere o sobreviniere alguna de las causas de improcedencia que señala el artículo 73 de la ley o aquellas de origen jurisprudencial;
- Por muerte del quejoso cuando el fondo del asunto lo constituyan derechos intransmisibles;
- Cuando de las constancias de autos apareciere que el acto impugnado no existe o no se probare su existencia en la audiencia de pruebas y alegatos, y
- Cuando durante la tramitación de un amparo de carácter civil o administrativo, no se realizare ningún acto procesal, durante el plazo de trescientos días naturales. Cuando el amparo se encuentre en revisión, se dictará la caducidad de la instancia por dicha causal.

D. Pruebas en el amparo indirecto o de doble instancia

La Ley de Amparo admite todos los medios de prueba, a excepción de la confesión de la autoridad demandada. Así lo afirma el artículo 150

de la Ley de Amparo: "En el juicio de amparo es admisible toda clase de pruebas, con excepción de la de posiciones y las que fueren contra la moral o contra derecho".

a. Objeto. Se considera como objeto de la prueba los hechos pertinentes para la mejor decisión del asunto, sin embargo, conforme a un principio del derecho procesal, los hechos notorios no requieren prueba.

b. Tiempo y forma de la prueba. Por regla general, las pruebas se practicarán en la sede del tribunal, en el acto de la audiencia, aunque puede darse en forma anticipada, particularmente por lo que se refiere a las documentales, a la pericial y a la testimonial.

Por otra parte, el artículo 152 de la Ley de Amparo, dispone que:

A fin de que las partes puedan rendir sus pruebas en la audiencia del juicio, los funcionarios y autoridades tienen la obligación de expedir con toda oportunidad a aquéllas las copias de los documentos que soliciten; si dichas autoridades o funcionarios no cumplieren, la parte interesada solicitará al juez que requiera a los omisos.

Por cuanto a la forma, ella está determinada en función de las características de cada medio de prueba: documental, pericial y testimonial (artículo 151, Ley de Amparo).

E. La suspensión del acto atacado en amparo indirecto

a. Idea general

Las medidas cautelares y -comprendida entre ellas la suspensión del acto impugnado- tienen por finalidad la conservación del objeto del litigio, en tanto se pronuncie la sentencia definitiva. Fuera de los casos en que se debe decretar de oficio, la suspensión debe ser solicitada por el demandante bajo la forma de un proceso especial sumario de naturaleza incidental, que tiene por objetivo garantizar la preservación del objeto del juicio "principal".

En el amparo, la suspensión tiene como función la de mantener el objeto del juicio mismo, el cual está constituido por las situaciones concretas e individuales que el actor pretende preservar. Toda vez que la sentencia de amparo puede tener efectos restitutivos, se requiere mantener la situación protegida por el amparo hasta que aquélla sea pronunciada: la suspensión permite conservar la materia del proceso hasta el

momento en que el órgano jurisdiccional dicte su resolución sobre la constitucionalidad del acto.

La instancia de suspensión puede derivar en los casos graves, en la emisión de una decisión provisional del juez, aun sin que exista petición por parte del interesado, de suspender provisoriamente la ejecución del acto atacado, hasta que el asunto sea juzgado en cuanto al fondo. Se debe proceder así cada vez que la ejecución de dicho acto pueda hacer materialmente imposible la restitución, al actor, del goce del derecho individual que reclama.

Fuera de estos casos urgentes, se puede ordenar la suspensión del acto cada vez que el actor pueda sufrir un perjuicio de difícil o imposible reparación en caso de que el acto sea ejecutado. El juez deberá hacer un análisis de la violación cometida antes de decidir sobre la suspensión del acto impugnado.

b. Tipos de suspensión

La suspensión en el amparo indirecto puede intervenir de oficio o ser decretada a petición del interesado.

1) Suspensión de oficio. Es acordada por el juez de distrito, sin que lo pida el interesado.

2) Suspensión ordinaria. El interesado puede demandar la suspensión del acto atacado. La suspensión tiene por objeto evitar perjuicios para el actor.

La Ley de Amparo establece las garantías necesarias para obtener la eficacia de la suspensión, con la finalidad de proteger los intereses de los terceros y el interés público. El incidente de suspensión de la ejecución del acto impugnado, se desarrolla a partir de la solicitud presentada por el interesado.

Al interior de la suspensión ordinaria podemos distinguir dos tipos de suspensión:

La suspensión provisional, puede ser decretada por el juez luego de que se solicite la suspensión definitiva. En este caso la ejecución del acto atacado es suspendida hasta el momento en que el juez de distrito se pronuncie sobre el incidente de suspensión y decrete o niegue la suspensión definitiva.

Suspensión definitiva. En la decisión inicial del incidente de suspensión, el juez de distrito exige a las autoridades responsables un informe

previo. Una vez terminada la instrucción del incidente, se celebra una audiencia, en el transcurso de la cual se reciben las pruebas; se escuchan los alegatos y se pronuncia la resolución de suspensión.

En la resolución pronunciada al final del incidente de suspensión, el juez de distrito debe establecer las condiciones y requisitos (generalmente vinculados con la garantía de pagar los daños y perjuicios que se puedan derivar como resultado de la inejecución temporal del acto) que el demandante debe cumplir, a falta de los cuales la suspensión no surtirá sus efectos.

En tanto que la resolución de amparo no sea pronunciada, el juez de distrito podrá modificar o revocar el acuerdo en el cual se concedió o desechó la suspensión si existe un hecho posterior que lo justifique.

c. Procedimiento para acordar la suspensión definitiva

1) *Órgano jurisdiccional*. El incidente de suspensión se debe tramitar ante el juez que esté conociendo del juicio principal.

2) *Partes*. La legitimidad activa corresponde al actor quien podrá solicitar la suspensión. La legitimidad pasiva corresponde al demandado y a los terceros perjudicados. El tercero perjudicado podrá dejar sin efecto la suspensión. Para ello deberá dar garantía bastante "para que las cosas se mantengan en el estado en que se encontraban a la fecha en que se solicitó aquella y pagar los daños y perjuicios que sobrevengan al actor, en el caso de que obtenga sentencia favorable".

3) *Reglas de la suspensión*. a) Actos susceptibles de suspensión. Puede suspenderse la ejecución de todos los actos impugnados con independencia de su objeto y de su contenido.

b) Fundamentos de la suspensión. El quejoso deberá comprobar que la ejecución del acto traería como consecuencia la producción de daños de difícil reparación.

e) También se debe demostrar que no se seguirá perjuicio al interés social, ni se contravendrán disposiciones de orden público.

4) *Procedimiento*:

- Petición de suspensión. La suspensión podrá solicitarse en el escrito mismo de la demanda o en cualquier otro momento. Si la petición es posterior a la presentación de la misma, podrá ser formulada a través de los otros escritos que presente el actor o por medio de un escrito independiente.

- Vista a la autoridad demandada y al tercero perjudicado. Una vez presentada la petición de suspensión, el juez informará de dicha situación a la autoridad demandada y la emplazará para que presente informe previo sobre la materia de la suspensión en el plazo de veinticuatro horas.
- Audiencia y resolución. Transcurrido el plazo para la presentación del informe previo se realizará la audiencia incidental en el plazo de setenta y dos horas, en la que se producirán las pruebas que ofrezcan las partes, se oirán los alegatos de las partes; del tercero perjudicado y del Ministerio Público. Finalmente, el juez pronunciará la resolución interlocutora.

5) *Efectos*. a) Recursos admisibles. Ley de Amparo, prevé el recurso de revisión contra los autos del juez de distrito, que nieguen, concedan, revoquen o modifiquen el auto de suspensión definitiva.

b) Revocabilidad. El acuerdo que conceda la suspensión podrá ser revocado por el juez de distrito, cuando ocurra un hecho superviniente que le sirva de fundamento.

e) Efectos ejecutivos. El cumplimiento del auto que concede la suspensión se encuentra garantizado de forma parecida al cumplimiento de la sentencia. La Ley de Amparo prevé la procedencia del recurso de queja "por exceso o defecto en el cumplimiento del auto que haya concedido la suspensión de la ejecución de los actos impugnados".

d) Garantía para responder de los daños y perjuicios: Idea general. La suspensión puede ser condicionada a la prestación de una garantía para cubrir los daños y perjuicios que dicha medida pudiera ocasionar a los terceros. Aunque en este caso, la suspensión puede quedar sin efecto si el tercero otorga "contragarantía bastante" para que las cosas se mantengan en el estado en que se encontraban al momento en que fue concedida y cubrir los daños que sobrevengan en perjuicio del actor, en el caso de que obtenga sentencia favorable.

Fijación de la cuantía. Cuando la suspensión pudiese provocar daños a terceros, la garantía deberá ser bastante para reparar el daño e indemnizar los perjuicios que con aquella se causaren. Cuando los daños y perjuicios no sean estimables en dinero, el juez fijará el importe de la garantía en forma discrecional.

6) *Extinción de la suspensión*. La suspensión definitiva expira al momento en que se resuelva el juicio principal en forma definitiva.

F. *Efectos de las sentencias de amparo indirecto*

Una vez que se ha seguido el procedimiento antes descrito, el juez puede dar dos soluciones diferentes al proceso: ya sea declarar su sobreseimiento por existir un obstáculo procesal que impida resolver el fondo del asunto (derivado de la existencia de una causa de improcedencia superviniente, entre otras causales), o bien, conceder el amparo. De aquí se derivan efectos diferentes.

En caso de resolución de sobreseimiento, el acto impugnado subsiste sin que el problema de constitucionalidad sea resuelto. En teoría podría ser combatido de nuevo, pero el nuevo proceso de amparo estaría supeditado a que no haya expirado el término de interposición de la demanda.

La resolución en la que no se conceda el amparo confirmaría que el acto no está afectado por los vicios invocados por el demandante, ni por aquellos que el juez debe estudiar de oficio. Es decir que la desestimación de la demanda consagra la constitucionalidad del acto.

Si la suspensión del acto impugnado hubiere sido decretada previamente, el desechamiento de la demanda de amparo provocaría la revocación de la decisión de suspensión.

El efecto de la resolución que concede el amparo es de anular el acto atacado. La jurisprudencia de la Corte Suprema reconoce que "el efecto de la sentencia que concede el amparo es el de restituir las cosas al estado en que éstas se encontraban antes de la violación de garantías individuales, mediante la anulación del acto atacado y de sus consccuenciast.v"

G. *Ejecución de las sentencias de amparo indirecto*

a. *Idea general*

En la ejecución de la resolución de amparo, la autoridad responsable se encuentra obligada a restituir las cosas al estado que guardaban antes de la violación; es decir, de restituir al demandante en el goce del derecho público subjetivo violado. Lógicamente, dicha restitución será diferente según el caso concreto y la garantía individual violada.

El juez de amparo dispone de amplios poderes para hacer ejecutar sus resoluciones. Las autoridades responsables deben informarle de la ejecución de estas. En caso de incumplimiento de las sentencias o de repetición

de los actos de la autoridad responsable, la Ley de Amparo prevé un procedimiento de ejecución que puede ir hasta la sanción penal del funcionario responsable del incumplimiento de la sentencia (artículos 104-113, Ley de Amparo).

Si el juez considera que la resolución no fue ejecutada de manera satisfactoria, podrá exigir la ejecución al superior jerárquico de la autoridad responsable o directamente a ésta (si no posee superior jerárquico). Si la resistencia se prolonga, la autoridad responsable podrá ser demandada ante el juez competente.

b. Algunas precisiones sobre la ejecución de la sentencia de amparo

1) Eficacia ejecutiva: el recurso de queja-incidente. La Ley de Amparo regula el cumplimiento de las sentencias de los jueces y tribunales de amparo y prevé el recurso de queja que puede ser utilizado para impugnar los actos de las autoridades "por exceso o defecto en la cumplimentación de la sentencia".

2) Ejecución voluntaria. Las autoridades u organismos destinatarios de la sentencia tienen oportunidad de dar cumplimiento al fallo en forma voluntaria.

Una vez que cause estado la sentencia de amparo, será a la autoridad demandada para que provea a su cumplimiento en la forma y términos previstos en la propia resolución.

3) Ejecución forzosa. a) Verificación de la inexistencia del cumplimiento y requerimiento a la autoridad responsable.

El artículo 124 de la Ley de Amparo, dice que:

Si dentro de las veinticuatro horas siguientes a la notificación la sentencia ejecutoria no quedare cumplida o no se encuentre en vías de ejecución, el juez o tribunal competente requieran, de oficio o a petición de parte, al superior jerárquico, si lo hubiere, para que ordene la cumplimentación de la resolución.

b) Ejecución de los actos materiales. El artículo 105, fracción primera de la Ley de Amparo, prescribe que si a pesar del requerimiento y la aplicación de las medidas de apremio la autoridad se niega a cumplir con la resolución del juez o del Tribunal, podrán ordenar que se dé cumplimiento a la ejecutoria —en rebeldía de la demanda—, cuando la naturaleza del acto así lo permita.

e) Responsabilidad penal. La autoridad o servidor público responsable puede incurrir en responsabilidad penal, cuando así lo considere la Suprema Corte de Justicia conforme a la fracción XVI del artículo 107 de la Constitución.

H. *Vías de recurso en el amparo de doble instancia*

La impugnación de las resoluciones de los jueces de distrito puede realizarse mediante los siguientes recursos: queja, reclamación y revisión.

a. Recurso de queja

1) *Idea general.* La queja, que la Ley de Amparo regula en sus artículos 95 a 102, posee una naturaleza mixta. En efecto, la queja en algunos supuestos funciona como un auténtico recurso administrativo; sin embargo, en otros constituye un proceso incidental que se interpone en contra de los actos relacionados con las resoluciones que dicte el tribunal (sentencias y autos en los que se acuerde la suspensión del acto reclamado).

2) *Órgano jurisdiccional: competencia.* Cuando se trate de la queja incidente, deberá plantearse ante el juez de distrito que esté tramitando el juicio principal. En cambio, cuando se trate de la queja-recurso se deberá interponer ante el TCC o ante el superior del juez que haya tramitado la primera instancia del amparo indirecto.

3) *Partes.* En el caso de la queja-incidente están legitimados, tanto el actor como el tercero perjudicado, toda vez que el recurso procede tanto en los supuestos de "exceso o defecto en la ejecución de la sentencia, como en aquellos de incumplimiento de la suspensión". En cambio, en la queja-recurso sólo las partes pueden interponer el recurso.

4) *Actos impugnables.* El recurso de queja procede contra un gran número de actos entre los que destacan los que se refieren al incumplimiento de la suspensión concedida en contra de los actos o resoluciones reclamados y "contra actos de las autoridades por exceso o defecto en la cumplimentación de la sentencia", por cuanto a su función como "incidente". Por lo demás, con ella se pueden atacar los actos de procedimiento que provoquen perjuicios no susceptibles de ser reparados al momento de dictar la sentencia definitiva y contra los cuales no proceda la revisión.

5) *Plazo*. Habrá que distinguir entre la queja-incidente (en cualquier tiempo, mientras no haya sido resuelto el juicio por sentencia firme, por cuanto a la suspensión en amparo directo, el plazo es de cinco días; de un año, en lo que se refiere a la ejecución de la sentencia de amparo —directo o indirecto—).

La queja-recurso se interpone en los cinco días siguientes a aquél en que surta efectos la resolución recurrida.

b. Recurso de reclamación

1) *Idea general*. El recurso de reclamación es un medio de impugnación que se deduce ante los TCC, ante las salas y ante el Pleno de la SCJN y es procedente contra los acuerdos de trámite (artículo 103, Ley de Amparo).

2) *Órgano jurisdiccional: competencia*. La competencia para conocer del recurso corresponde al órgano colegiado que ha dictado el acuerdo recurrido.

3) *Partes*. La legitimación activa corresponde a la parte que se considere afectada por la resolución recurrida. Están legitimadas pasivamente las demás partes.

4) *Actos impugnables*. El recurso es procedente contra las providencias o acuerdos que dicten los presidentes de TCC, los presidentes de salas de la SCJN y el presidente del máximo tribunal.

Por cuanto a los motivos de impugnación, éstos no están tasados. La Ley de Amparo se limita a decir que el recurso se interpondrá "expresando los agravios que dicha actuación cause al recurrente".

5) *Plazo*. Las partes deberán interponer el recurso dentro del término de tres días contados a partir de la fecha en que surta efectos la notificación de la resolución impugnada.

6) Procedimiento:

- *Interposición*. El recurso deberá formularse por escrito con expresión de agravios.
- *Resolución*. El órgano competente resolverá de plano dentro de los quince días siguientes al de la interposición del recurso. Por lo que se refiere a sus efectos, la resolución estimatoria surtirá efectos en función del contenido de **la** resolución impugnada.

c. Recurso de revisión

1) *Idea general.* El recurso de revisión, cuya naturaleza corresponde a la de un recurso en alzada o de apelación procede contra ciertas resoluciones dictadas por los jueces de distrito.

2) *Órganos competentes.* El citado recurso de revisión es normalmente resuelto por los Tribunales Colegiados de Circuito. Excepcionalmente, la SCJN es competente en los casos en que se requiera establecer la interpretación de un artículo de la Constitución o examinar la constitucionalidad de un texto legislativo. La Suprema Corte de Justicia puede también ejercer su facultad de atracción (o de intervención) para conocer de los recursos de revisión interpuestos contra las decisiones de los jueces de distrito, en los asuntos que ella misma considere de importancia y trascendencia, según las reglas del artículo 107 de la Constitución y de la Ley de Amparo.

La Corte Suprema es competente, en amparo indirecto, para conocer del recurso interpuesto contra las sentencias pronunciadas por los jueces de distrito:

1º En los procesos en que exista una cuestión de constitucionalidad, cuando el demandante impugne una ley federal o local, o un tratado internacional por estimarlos contrarios a la Constitución;

2º En los procesos en que la cuestión planteada implique la invasión, por parte de las autoridades federales, en la esfera de competencia de las autoridades locales y viceversa.

Fuera de estos casos, los TCC son competentes para conocer del recurso en revisión. Las decisiones pronunciadas por los TCC no son susceptibles de ningún recurso.

3) *Actos que se pueden impugnar mediante el recurso de revisión.* Se trata de un recurso dirigido en contra de las resoluciones y sentencias pronunciadas por los jueces de distrito y por los TCC.

Conforme al artículo 83 de la Ley de Amparo, se pueden revisar las resoluciones que se mencionan a continuación:

- _ Las decisiones que desechen la demanda o en las que se considere a la demanda como "no interpuesta";
- _ Las resoluciones que concedan o rechacen la suspensión definitiva, que revoquen o modifiquen el auto respectivo, y las que nieguen dicha revocación;

- Las sentencias definitivas pronunciadas por los jueces de distrito o por los TCC (en este caso sólo las pronunciadas en amparo directo).

4) *Reglas de tramitación.* a) Plazo y forma. Todas las partes pueden interponer el recurso en un término de diez días, que serán contados a partir del día en que la notificación de la resolución empezó a surtir sus efectos.

Por cuanto a la forma, deberá presentarse por escrito con expresión de agravios, con copias para las demás partes.

b) Envío al órgano del recurso. El juez de distrito o el TCC, transmitirán al tribunal competente, el expediente del recurso una vez que éste haya sido interpuesto, dentro del plazo de veinticuatro horas.

e) Admisibilidad. El presidente del TCC o de la SCJN admitirá o desechará el recurso.

d) Resolución. Una vez admitida la revisión por el tribunal competente, el expediente será turnado a un magistrado (o ministro, en el caso de la SCJN). El tribunal deberá pronunciarse en un término de quince días.

3. *Procedimiento del amparo como casación administrativa*

Toda vez que se encuentra dirigido a combatir una resolución jurisdiccional definitiva en vista de su anulación, por ilegalidad, su naturaleza jurídica equivale a la del recurso de casación.

A. *Admisibilidad del amparo como casación administrativa*

El amparo directo procede contra las resoluciones definitivas pronunciadas por los tribunales administrativos y fiscales. Según el artículo 158 de la Ley de Amparo: "...procede contra sentencias definitivas, laudos y resoluciones que pongan fin al juicio, dictados por los tribunales judiciales, administrativos o del trabajo respecto de los que no proceda ningún recurso ordinario por el que puedan ser revocados o modificados".

B. *Competencia para conocer del amparo directo*

Según los artículos 44, 46 Y 158 de la Ley de Amparo, las sentencias pronunciadas tanto por el TFF (y, aunque no lo dice expresamente la ley, por los tribunales agrarios), así como por los tribunales administrativos y fiscales locales que causen agravio a los particulares pueden ser atacadas por la vía del amparo de una sola instancia ante los TCC.

A este respecto, existen TCC especializados en materia administrativa en los circuitos primero (ciudad de México) y tercero (Guadalajara). El amparo contra las sentencias de los tribunales administrativos es interpuesto ante los tribunales colegiados de circuito (TCC). Dado el caso, el amparo tendrá una segunda instancia que se desarrolla ante la Corte Suprema de Justicia de la Nación (SCJN). Por otra parte, en los casos de importancia especial, la SCJN puede ejercer su facultad de atracción (intervención), conforme al artículo 107, fracción V, de la Constitución mexicana.

C. Procedimiento del amparo directo

a. La demanda

La demanda de amparo debe ser interpuesta ante el TCC competente.

El término de interposición de la demanda es de quince días contados a partir de la notificación de la resolución pronunciada por parte del Tribunal administrativo, fiscal o agrario respectivo. La demanda presentada debe ser examinada por el presidente del TCC (o, en su caso, de la SCJN) para determinar su admisibilidad.

b. Informe con justificación

Una vez admitida la demanda, se deberá notificar de su existencia a las otras partes: el tribunal que pronunció la resolución impugnada (que deberá rendir un informe en el que responderá a las afirmaciones contenidas en la demanda) y la autoridad administrativa (para que exponga lo que a su derecho convenga en calidad de tercero perjudicado).

c. Resolución

Una vez entregado el informe de la autoridad o de que haya transcurrido el término para su presentación, el presidente del Tribunal Colegiado de Circuito (o, en su caso, el de la SCJN) deberá turnar el expediente al magistrado (o ministro) instructor para que éste elabore un proyecto de sentencia que deberá presentar en un término de cinco días (30 días ante la SCJN). Después de la redacción del proyecto de sentencia, existe un término de 15 días para que se pronuncie la sentencia de amparo (diez días ante la SCJN). La resolución de amparo será pronunciada sin discusión pública, por unanimidad o por mayoría de votos.

D. *Pruebas en el amparo directo*

Dado que los hechos ya han sido previamente examinados por el tribunal que pronunció la resolución impugnada, ante el tribunal de amparo, no es posible ofrecer o producir medios de prueba distintos de los presentados ante el tribunal inferior. En el procedimiento de amparo directo, y tal como si fuese un tribunal de casación, el tribunal de amparo examina solamente la legalidad de la resolución atacado en busca de las posibles violaciones a las reglas de procedimiento o las ilegalidades que pudiesen existir por cuanto al fondo del asunto.

E. *La suspensión del acto impugnado en el amparo directo*

En este tipo de amparo, la suspensión se pide contra la ejecución de las sentencias definitivas de los tribunales administrativos federales o locales y deberá solicitarse ante el propio tribunal que pronunció la sentencia.

En el amparo directo, la suspensión es siempre a petición del demandante. La suspensión es única; en caso de que el tribunal cuya decisión se impugna niegue la suspensión, el demandante puede interponer el recurso de revisión ante el TCC, o dado el caso, ante la Corte Suprema, según la competencia de aquél o de ésta para conocer del amparo directo.

F. *Efectos de la resolución de amparo directo*

Como se trata de un recurso en casación, la resolución de amparo puede consistir, ya sea en el desechamiento del amparo y por consecuencia en la ratificación de la resolución del Tribunal administrativo; o bien, en la anulación de la resolución combatida (brindando la protección de la justicia federal al demandante).

En este caso, al igual que en el amparo indirecto, el objetivo de la resolución de amparo es el de restituir al ciudadano el goce de sus derechos violados, y de restablecer las cosas al estado que ellas tenían hasta antes de que se dictara el acto reclamado (en este caso una sentencia). En todos los casos, existe reenvío hacia el Tribunal administrativo que emitió la resolución atacada, ya sea que se le requiera la rectificación del procedimiento; o bien, para que corrija una violación cometida en cuanto al fondo del asunto. El Tribunal administrativo está obligado a ejecutar las indicaciones contenidas en la sentencia protectora de amparo.

G. Ejecución de las sentencias de amparo directo

En lo tocante a la ejecución de la resolución protectora de amparo directo, una vez concedido el amparo se enviará una copia de la sentencia a la autoridad responsable de su ejecución, la que deberá restituir al demandante en el goce del derecho subjetivo violado, en los términos señalados en la citada sentencia de amparo.

El juez de amparo dispone de amplias facultades para hacer ejecutar sus sentencias y las autoridades responsables deben informarle sobre la ejecución de las mismas. En el caso de incumplimiento de las indicaciones contenidas en el dispositivo del fallo, la Ley de Amparo faculta al juez, cuando éste considere que la resolución no ha sido ejecutada, para exigir la ejecución de la misma al superior jerárquico de la autoridad responsable o directamente ante ésta cuando tenga superior jerárquico.

Si la resistencia se prolonga, el juez puede demandar el auxilio de la fuerza pública para hacer ejecutar la resolución; también puede iniciar un procedimiento de responsabilidad del funcionario incumplido. (Artículos 106 y 112, Ley de Amparo). Por lo demás, se aplican las mismas reglas que en materia de amparo directo.

H. Vías de recurso en el amparo directo

En el amparo de una sola instancia, en general, se aplican las mismas reglas que en el amparo indirecto, en lo referente a los recursos procesales.

- a) Recurso de queja (véase la parte relativa al amparo indirecto).
- b) Recurso de reclamación (véase la parte relativa al amparo indirecto).
- e) Recurso de revisión. Las sentencias pronunciadas por los TCC, en materia de amparo directo, pueden ser objeto del recurso de revisión en los supuestos en que dichas sentencias se pronuncien sobre la constitucionalidad de una ley (federal o local) o de un tratado internacional, o establezcan la interpretación directa de un precepto de la Constitución (cuando dicha decisión o interpretación no sean fundadas sobre la jurisprudencia establecida por la Corte Suprema).

El recurso se tramita ante la Corte Suprema y se limita a las cuestiones estrictamente constitucionales.

Por cuanto a la tramitación, remitimos en lo conducente a las reglas del recurso de revisión mencionadas en la subsección precedente.

V. CONCLUSIÓN DEL CAPÍTULO

El amparo, aun cuando en un principio no fue concebido como un procedimiento para la solución del contencioso administrativo ha funcionado, desde hace más de un siglo, como un sustituto del proceso administrativo. Fue mediante la expedición de textos legislativos especializados y por el carácter constructivo de la interpretación jurisprudencial realizada por la Suprema Corte, que el amparo se fue perfilando como un instrumento imprescindible para garantizar una mejor protección de los derechos de los administrados reconocidos en la Constitución.

Sin embargo, no debemos pensar que el amparo es una panacea, pues al paso del tiempo se ha convertido en una institución demasiado compleja desde el punto de vista técnico-procesal. Además, el sistema judicial mexicano y los tribunales de amparo no podrían permanecer ajenos a los problemas que afectan a la mayor parte de los tribunales en todos los países del mundo: el rezago de asuntos en los órganos jurisdiccionales y la dificultad de ejecutar las sentencias condenatorias dictadas en contra de la administración.

En fin, a pesar de su función protectora de los derechos de los administrados, el amparo se ha convertido en un factor "centralizador" que afecta el sistema federal mexicano en razón de que una gran parte de los asuntos resueltos por los tribunales locales son impugnados ante los tribunales federales por la vía del amparo de una sola instancia o directo.