

CAPÍTULO NOVENO

EL JUICIO DE AMPARO EN MATERIA ADMINISTRATIVA

I. Breve historia del juicio de amparo en materia administrativa	257
II. Lineamientos básicos del amparo administrativo	260
III. Amparo administrativo uniinstancial	262
IV. Amparo biinstancial en materia administrativa	267
V. El recurso de revisión en favor de las autoridades administrativas y el desaparecido recurso de revisión fiscal	272
VI. Naturaleza procesal del recurso de revisión en favor de las autoridades administrativas	275

CAPÍTULO NOVENO

EL JUICIO DE AMPARO EN MATERIA ADMINISTRATIVA

Un estudio completo del proceso administrativo en el ordenamiento mexicano debe comprender una referencia, así sea breve y superficial, del juicio de amparo en materia administrativa.

I. BREVE HISTORIA DEL JUICIO DE AMPARO EN MATERIA ADMINISTRATIVA

El estudio de la historia del juicio de amparo en materia administrativa puede ser dividido en cuatro etapas:

A. *La tradición judicialista*

Que comprende el periodo entre la consagración definitiva del juicio de amparo en la Constitución de 1857 (artículos 101 y 102), hasta la expedición de la Ley de Amparo de 1919. Conforme a dicha tradición judicialista, los actos administrativos eran impugnados ante los tribunales ordinarios.

Los actos no susceptibles de ser impugnados ante los tribunales ordinarios eran combatidos mediante el amparo, que entonces ejercía funciones de “contencioso administrativo”.

La interpretación extensiva que del artículo 14 de la Constitución de 1857 realizó la Suprema Corte de Justicia posibilitó la impugnación, a través del juicio de amparo, de las sentencias judiciales que, en materia administrativa, dictaban los tribunales ordinarios, no obstante la prohibición expresa que sobre el particular contenía el artículo octavo de la Ley de Amparo de 1969, mismo que fue declarado inconstitucional por la Suprema Corte de Justicia de la Nación.³⁹¹

³⁹¹ Cfr. Rabasa, Emilio, *El artículo 14 y el juicio constitucional*, 4a. ed. México, Porrúa, 1978, p. 269. Calificó al a. 14 como el más discutido de la Constitución de 1857. Cfr. Tena Ramírez, Felipe, “Fisonomía del amparo en materia administrativa”, *El pensamiento jurídico de México en el derecho constitucional*, México, Lib. de Manuel Porrúa, 1961: “. . . se descubrió en el adverbio ‘exactamente’ del artículo 14, la existencia de una garantía que resultaba infringida cuando la ley no se aplicara exactamente por el juez. . . la ley de 1869 declaró, en su artículo

Posteriormente, el amparo contra sentencias judiciales fue incluido en leyes y códigos procesales: las leyes de amparo de 1869 y 1882 y los códigos de procedimientos civiles de 1897 y 1908 regulaban un procedimiento biinstancial, cuyo primer grado se tramitaba ante los tribunales ordinarios, y el segundo grado ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación (mediante la revisión de oficio), la que dictaba la sentencia definitiva y firme.³⁹²

El procedimiento era único, no importando que las cuestiones fueran planteadas ya como amparo-casación administrativa o como amparo-contencioso administrativo.

B. La segunda etapa

Inicia con la expedición de la Ley de Amparo de 18 de octubre de 1919, que introdujo el recurso de súplica previsto en la fracción primera del artículo 104 de la Constitución de 1917 (el citado recurso se convertiría posteriormente en el recurso de revisión fiscal). Conforme a dicho ordenamiento, las controversias administrativas podían asumir una triple modalidad: a) La impugnación inmediata de los actos administrativos (amparo biinstancial); b) La impugnación de sentencias judiciales definitivas en materia administrativa (amparo uniinstancial), y c) La interposición del recurso de súplica por parte de la autoridad administrativa.

El 20 de agosto de 1928 se reformó el artículo 94 de la Constitución Federal, y fue reestructurada la Suprema Corte de Justicia de la Nación y se crearon las salas Civil, Penal y Administrativa. Correspondió a la Segunda Sala el conocimiento de esta última materia.

Un conjunto de leyes, expedidas durante los siguientes diez años, configuró un nuevo marco normativo para la solución de las controversias administrativas:

En 1934 fue suprimido el recurso de súplica en forma coincidente con la desaparición de los juicios federales de oposición.

En 1935 se expidieron una nueva Ley de Amparo y la Ley Orgánica del Poder Judicial Federal, vigentes a partir del 10 de enero de 1936.

El 27 de agosto de 1937 se expidió la Ley de Justicia Fiscal, que creó al Tribunal Fiscal de la Federación. Un año más tarde se expidió el Código Fiscal de la Federación, que absorbió a la citada ley.

octavo, la improcedencia del amparo en negocios judiciales. El precepto resultaba notoriamente inconstitucional conforme a la carta de 1857, que sí admitía el amparo judicial, así, fue abandonada su aplicación”, p. 122.

³⁹² Cfr. Fix-Zamudio, Héctor, *op. cit.*, “Introducción...”, *supra*, nota 9, p. 113.

Las controversias administrativas se dividían entre aquellas que se podían plantear ante los jueces de distrito y las que podían ser atacadas directamente ante el Tribunal Fiscal de la Federación, cuyas sentencias definitivas eran impugnables ante los jueces de amparo.

En cualquiera de los dos casos, la impugnación podía realizarse mediante el amparo indirecto o biinstancial, pues las sentencias del Tribunal Fiscal de la Federación eran consideradas como actos formalmente administrativos (artículo 114, fracción II, de la Ley de Amparo).

Felipe Tena Ramírez señaló que desde entonces se perfilaban los dos cometidos del amparo administrativo: 1. Como sucedáneo del contencioso administrativo, y que era interpuesto inmediatamente contra los actos de la administración activa, y 2. El amparo “judicial” para impugnar las sentencias definitivas de los tribunales administrativos, y a través del cual, más que enjuiciarse el acto administrativo, se estudiaba la actuación jurisdiccional que apreciaba el acto dentro del proceso.³⁹³

C. Nacimiento del amparo judicial administrativo

El múltiple señalamiento a propósito del doble uso del amparo determinó que, en el año de 1968, fuera reformado el artículo 104, fracción primera, de la Constitución y la Ley de Amparo en su artículo 114, fracción II, con objeto de establecer la distinción entre los dos sectores del amparo administrativo, a fin de separar su procedimiento:

a) Prevalció el amparo biinstancial para la impugnación de los actos y resoluciones administrativos no susceptibles de ser impugnados por otro medio, y

b) Se estableció el amparo directo o uniinstancial para la revisión de las sentencias definitivas dictadas por el Tribunal Fiscal de la Federación y los demás tribunales administrativos, habiéndose reconocido en el texto constitucional el carácter “judicial” de las citadas resoluciones definitivas.³⁹⁴

De lo anterior podemos inferir la separación del amparo administrativo en dos especies: amparo como sucedáneo del contencioso administrativo o biinstancial, contra actos de la administración activa, y el am-

³⁹³ Tena Ramírez, Felipe, *op. cit.*, “Fisonomía...”, *supra* nota 391: “...en resumen y dejando atrás las apariencias procesales, se trataba de un tribunal de amparo con funciones de control de la legalidad”, p. 127.

³⁹⁴ Cfr. Ortega Calderón, Jesús, “El amparo en materia administrativa”, *Curso de Actualización en amparo*, México, UNAM, 1975, pp. 77-78.

paro-casación administrativa, contra las sentencias definitivas de los tribunales administrativos o de procedimiento uniinstancial.³⁹⁵

D. Cuarta etapa

Finalmente, por lo que respecta a la evolución del juicio de amparo y a la revisión de las sentencias de los tribunales de jurisdicción administrativa por los jueces de amparo, debemos considerar que a partir de las recientes reformas de 29 de julio de 1988 publicadas el 10 de agosto siguiente en el *Diario Oficial* de la Federación, y que entraron en vigor, junto con las disposiciones reglamentarias, el 15 de enero de 1988, nos encontramos en lo que podríamos llamar una cuarta fase, puesto que los tribunales colegiados de circuito conocen casi en forma exclusiva de la revisión de las sentencias pronunciadas por las salas regionales del Tribunal Fiscal de la Federación, que antes de la reforma eran revisadas por la Sala Superior del propio Tribunal Fiscal, en tanto que la Suprema Corte de Justicia de la Nación dejará de conocer de cuestiones de legalidad para consagrarse a la interpretación de la Constitución y al control de constitucionalidad de los actos de los poderes públicos. Otra nota distintiva de la fase actual de la jurisdicción administrativa consiste en la creación y consolidación de tribunales de lo contencioso administrativo dotados de competencia genérica, en por lo menos una decena de entidades federativas.

II. LINEAMIENTOS BÁSICOS DEL AMPARO ADMINISTRATIVO

Éstos pueden resumirse en:

A) La tendencia a la supresión de la impugnación inmediata de los actos de la administración activa ante los jueces de amparo, toda vez que se han consolidado los órganos de jurisdicción administrativa a nivel local, y de que el Tribunal Fiscal de la Federación se encuentra en vías de convertirse en un Tribunal Federal de Jurisdicción administrativa.

B) La creciente especialización de los tribunales de amparo administrativo, tanto jueces de distrito, tribunales colegiados de circuito, así como la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, que se han convertido en órganos jurisdiccionales que poseen un elevado

³⁹⁵ Cfr. Fix-Zamudio, Héctor, "Breve introducción al juicio de amparo en México", *Memoria de El Colegio Nacional, 1976*, México, El Colegio Nacional, 1977, pp. 161 a 164.

nivel técnico en materia procesal administrativa (artículo 25, fracciones I (b), II y III, y 81 de la Ley Orgánica del Poder Judicial Federal).

Actualmente existen en el Primer Circuito seis tribunales colegiados especializados en materia administrativa con residencia en la ciudad de México; tres tribunales colegiados en el Tercer Circuito con sede en Guadalajara, Jalisco (Acuerdo relativo a la determinación del número, división en circuitos, jurisdicción territorial y especialización por materia de los tribunales colegiados y unitarios de circuito y de los juzgados de distrito (publicados en el *Diario Oficial* de 15 de enero de 1988).

C) La facultad de atracción del Pleno y de la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, respecto de los amparos uniinstanciales que revistan interés nacional (similar al *writ of certiorari* de la Corte Suprema norteamericana).

D) Otra tendencia consiste en la sustitución de la ejecución de las sentencias de condena en forma específica para la administración, sea por imposibilidad o sea por extrema dificultad en su cumplimiento, por el pago de daños y perjuicios cuyo monto es determinado por el juez de amparo.³⁹⁶

Esta tendencia, que originalmente se manifestó a nivel jurisprudencial, ha sido también impulsada por el legislador, y en el nuevo texto del artículo 106 de la Ley de Amparo se permite al quejoso en la ejecución de una sentencia a él favorable, optar por el pago de daños y perjuicios, correspondiendo al juez de distrito la determinación, por vía incidental, de la cuantía, forma y plazo en que debe efectuarse la restitución.³⁹⁷

En contra de tal práctica se ha manifestado el ilustre Alfonso Noriega Cantú, quien, fiel a la tradición, considera más conveniente que el pago de daños y perjuicios sea solicitado en forma posterior, mediante un juicio ordinario federal, pues califica de poco oportuno la citada restitución.³⁹⁸

E) El amparo en materia administrativa —como lo hemos advertido—, se despliega en dos sectores: como sucedáneo del contencioso administrativo, y como amparo-casación para la revisión de las sentencias definitivas emitidas por los órganos de la jurisdicción administrativa.

³⁹⁶ Sentencia dictada por el Tribunal Colegiado de Circuito del Tercer Circuito en materia administrativa de fecha 4 de mayo de 1979. Cfr. Fix-Zamudio, Héctor, *op. cit.*, "Introducción...", *supra* nota 9, pp. 111.

³⁹⁷ Reforma al artículo 106 de la Ley de Amparo de 29 de diciembre de 1979.

³⁹⁸ Cfr. Noriega Cantú, Alfonso, *Los sucedáneos en el cumplimiento de las sentencias de amparo*, México, 1980, pp. 9 a 18.

a) Amparo en ausencia de un proceso administrativo en estricto sentido, para el estudio, por parte de órganos jurisdiccionales especializados, de las pretensiones fundadas en derecho administrativo. En tal sentido, el artículo 103, fracción I, de la Constitución, y el artículo primero de la Ley de Amparo, establecen que son objeto del juicio de amparo los actos de las autoridades administrativas que violen las garantías individuales. Por lo tanto, asume la forma de un amparo biinstancial, en todos aquellos casos no comprendidos en la competencia de los tribunales administrativos que actualmente existen en nuestro país, sector que configura “un verdadero proceso administrativo”.³⁹⁹

b) En segundo lugar, el amparo procede contra los fallos definitivos de los tribunales administrativos. En realidad funciona como un recurso de casación en materia administrativa, ya que su objetivo central es el análisis de las violaciones procesales o de fondo en que hubiesen incurrido dichos tribunales. Asume, en este caso, la forma de un procedimiento uniinstancial.⁴⁰⁰

III. AMPARO ADMINISTRATIVO UNIINSTANCIAL

Hasta el año de 1988, las resoluciones de la Sala Superior del Tribunal Fiscal de la Federación que eran desfavorables para las autoridades administrativas sólo podían ser combatidas mediante el recurso de revisión fiscal.

En términos de los artículos 44, 46 y 158 de la Ley de Amparo, y del artículo 44, fracción I, inciso (b), de la Ley Orgánica del Poder Judicial Federal, las sentencias del Tribunal Fiscal de la Federación, ya sean las de las salas regionales, o las de la Sala Superior,⁴⁰¹ al igual que los fallos definitivos dictados por los tribunales administrativos y fiscales locales, que resulten desfavorables a los particulares, pueden ser impugnados vía amparo uniinstancial. Corresponde el conocimiento de los citados juicios de amparo al tribunal colegiado de circuito especializado en materia administrativa en los circuitos en los cuales exista especialización, que hasta el momento son el Primero y Tercero, con sede en las ciudades de México y de Guadalajara, respectivamente.

³⁹⁹ Cfr. Fix-Zamudio, Héctor, *op. cit.*, “Introducción...”, *supra* nota 9, p. 110.

⁴⁰⁰ *Ibidem.*

⁴⁰¹ Respecto del recurso de queja por violación de la jurisprudencia o el recurso de queja previsto por la Ley de Obras Públicas (30 de diciembre de 1980), y la Ley Federal de Fianzas.

Este tipo de amparo puede emplearse para impugnar tanto los errores *in procedendo* (o sea, las violaciones a las disposiciones procedimentales durante la tramitación del proceso que afecten las defensas del quejoso, trascendiendo al fallo definitivo), artículo 159 de la Ley de Amparo, como para combatir los errores *in iudicando* (o sea, las infracciones contenidas en la sentencia); lo anterior conforme al primer párrafo del artículo 158 de la Ley de Amparo.

Aunque actualmente es posible interponer este amparo-casación administrativo, no fue siempre así, pues debemos recordar que tanto la redacción original del artículo 107 constitucional como del texto del artículo 114, fracción II, de la Ley de Amparo de 30 de diciembre de 1935, y hasta el 18 de octubre de 1968, las sentencias de los tribunales administrativos sólo podían combatirse vía amparo biinstancial, puesto que para efectos del juicio de amparo dichas sentencias constituían actos formalmente administrativos. Es a partir de la citada reforma de 18 de octubre de 1968 cuando se puede intentar esta vía que constituye el juicio de amparo uniinstancial.

A. *Procedencia*

El amparo directo procede contra las sentencias definitivas dictadas por las salas regionales o por la Sala Superior del mismo Tribunal Fiscal de la Federación, así como por los tribunales administrativos locales.

B. *Competencia*

La demanda de amparo correspondiente deberá interponerse ante el tribunal colegiado de circuito competente. En casos de especial trascendencia, tanto el Pleno como la Sala Administrativa de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, pueden ejercitar su facultad de atracción conforme a la parte final del artículo 107, fracción V de la Constitución, dependiendo de la importancia y trascendencia nacional del asunto (artículos 11, fracción IV y 25, fracción III, de la Ley Orgánica del Poder Judicial Federal).

C. *Procedimiento*

En primer término se examina la demanda presentada, para determinar la procedencia y admisibilidad de la misma, por parte del presidente del tribunal colegiado de circuito competente, o en su caso, por el

presidente de la Suprema Corte de Justicia. Una vez admitida, se correrá traslado a las otras partes: a la secretaría o departamento de Estado que, para efectos del amparo, se consideran “terceros perjudicados” y a la “autoridad responsable”, que deberá rendir un “informe justificado” que de hecho se limita a la remisión del expediente del proceso seguido ante el tribunal administrativo, que en el caso del amparo uniinstancial es el tribunal que dictó el fallo impugnado.⁴⁰²

Los terceros perjudicados (autoridad demandada y Secretaría de Hacienda y Crédito Público en el caso de asuntos fiscales) pueden formular alegatos, en forma oral o escrita, en el plazo de seis días, siguientes a la fecha del emplazamiento.

Además, se envían los autos a la Procuraduría General de la República para que formule un dictamen sobre la materia controvertida (artículos 180 y 181 de la Ley de Amparo). Con el dictamen o sin él, el presidente del tribunal colegiado de circuito turna el expediente en un plazo de cinco días, al magistrado relator para que redacte un proyecto de sentencia. Entregado el proyecto de resolución, las copias del mismo serán distribuidas entre los magistrados integrantes del tribunal, a fin de que en plazo máximo de quince días sea pronunciada la sentencia correspondiente, que puede ser aprobada por unanimidad o por mayoría de votos.

Tratándose de la competencia de la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación respecto de los “amparos directos atraídos” (artículo 182 de la Ley de Amparo), una vez formulados los alegatos y el dictamen del procurador general de la República, o sin él, al término del plazo correspondiente, el presidente de la Suprema Corte de Justicia turnará el expediente al presidente de la Segunda Sala, quien a su vez lo entregará al ministro relator para que en un plazo de treinta días, prorrogables en casos extremos, conforme al artículo 181, fracción III, de la Ley de Amparo, formule un proyecto de sentencia.

Una vez redactado el proyecto, cuyas copias deben ser entregadas a los ministros de la Sala Administrativa, se citará en el término de diez días para la audiencia pública en la que se dictará sentencia sin participación de las partes, por unanimidad o por mayoría de votos (artículo 185 de la Ley de Amparo).

Se afirma doctrinalmente que el amparo uniinstancial es un recurso de casación, más que un proceso autónomo, ya que las partes son las

⁴⁰² Cfr. Fix-Zamudio, Héctor, *op. cit.*, “Introducción...”, *supra* nota 9, pp. 177-179.

mismas que en el proceso ante el tribunal administrativo: el particular afectado en calidad de promovente del amparo y la autoridad administrativa (secretarías o departamentos de Estado) como terceros perjudicados que pueden formular alegatos una vez emplazados, ya que, en realidad, el tribunal administrativo que dictó el fallo, y que es calificado como autoridad responsable, no puede como parte en el amparo en sentido estricto.

D. Pruebas

En materia probatoria, dado que los hechos ya han sido examinados por el tribunal que emitió la sentencia impugnada, y considerando que el Tribunal de amparo tiene en su poder el expediente que contiene los autos, incluyendo aquellos relativos al ofrecimiento y desahogo de las pruebas, no existe la posibilidad ni de ofrecer ni de rendir pruebas, la que en contraste, sí existe en el amparo biinstancial, en su primer grado.

De la misma forma que los tribunales de casación, el juez de amparo se concreta a examinar la legalidad del fallo impugnado, concediendo la protección en el caso de comprobarse la violación de las normas procesales o de las disposiciones sustantivas aplicadas al caso (*nomofilaquia*).

E. La suspensión del acto reclamado

La Ley de Amparo regula la citada providencia precautoria, en este caso consistente en la suspensión de la ejecución de la sentencia impugnada, que deberá tramitarse ante el tribunal que dictó el fallo impugnado. No existen, pues, en la parte conducente al amparo biinstancial, normas peculiares al amparo administrativo, por lo que debe aplicarse el artículo 178 en relación con los 124, 125, 126 y 127 de la Ley de Amparo. Dicho procedimiento consiste en el depósito de una garantía, ya sea ante una sociedad nacional de crédito (generalmente Nafinsa), o en la que disponga el juez del amparo, salvo el caso de que, previamente, se hubiere constituido ante el tribunal administrativo, que en este caso será aquel que haya dictado el fallo impugnado.

En materia tributaria, se requiere garantizar el interés fiscal para lograr la suspensión del procedimiento de ejecución. El Código Fiscal de la Federación autoriza la utilización de la citada garantía para efecto de conceder la providencia precautoria respecto de la ejecución

de la sentencia del Tribunal Fiscal de la Federación impugnada en vía de amparo.⁴⁰³

La resolución dictada por el tribunal administrativo, ante el cual se hubiere solicitado la suspensión del procedimiento de ejecución de la sentencia combatida a través del amparo, podrá ser impugnada ante el tribunal colegiado de circuito o la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia, que conozcan del amparo, en el caso de que cause agravio y mediante el recurso de queja (artículos 95, fracción VIII, y 97, fracción II de la Ley de Amparo).

F. *Impugnación*

En términos generales, las sentencias de los tribunales colegiados de circuito pronunciadas en los juicios de amparo de una sola instancia son firmes, y por lo tanto inatacables, pero en los supuestos de que en dichos fallos se decida sobre la inconstitucionalidad de una ley o cuando establezcan la interpretación directa de un precepto de la Constitución, procede el recurso de revisión ante la Suprema Corte de Justicia (artículos 107, fracción IX, de la Constitución, y 83, fracción V y 84, fracción II de la Ley de Amparo).

G. *Efectos de la sentencia*

La sentencia dictada en el juicio de amparo puede: a) Dejar firme el fallo del tribunal administrativo, cuando desestime los agravios del particular quejoso o sobresea el expediente por sobrevenir una causa de improcedencia; b) O'rgar la protección de la justicia de la Unión al particular promovente mediante la anulación de la sentencia del tribunal administrativo, en términos del artículo 80 de la Ley de Amparo.

La sentencia que concede el amparo persigue la finalidad de restituir al ciudadano agraviado en el pleno goce del derecho violado, restableciendo las cosas al estado que guardaban antes de la violación.

Tanto en los casos en que es necesaria la reposición del procedimiento, como en el supuesto de violaciones al fondo de la resolución impugnada, siempre existe reenvío hacia el tribunal administrativo que dictó el fallo combatido (artículo 106 de la Ley de Amparo).

⁴⁰³ Tesis número 2001 del *Apéndice al Semanario Judicial de la Federación de 1988*, segunda parte, Salas y tesis comunes, volumen VII, pp. 3223-3224.

Esta peculiaridad que presenta el amparo judicial administrativo (recurso de casación en sentido técnico), lo aproxima más al sistema francés de reenvío y lo aleja del español, en el que el tribunal de casación, una vez casado el fallo impugnado, se sustituye al juez *a quo* para dictar una nueva sentencia.

El tribunal administrativo queda obligado a seguir las directrices de la sentencia de amparo protectora, de modo tal que si no resuelve conforme a los señalamientos de la citada sentencia, el afectado podrá interponer el recurso de queja “por defecto o exceso en el cumplimiento de la sentencia”, ante el tribunal colegiado de circuito o ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación que hubiesen conocido del amparo, en un plazo de un año a partir del día siguiente a aquel en el que se notifique el cumplimiento del fallo o se tenga conocimiento del mismo (artículos 95, IX y 97, III, de la Ley de Amparo).

En el caso extremo de incumplimiento total de la sentencia de amparo o de la repetición de los actos violatorios impugnados, la Ley de Amparo dispone de un enérgico procedimiento coactivo de ejecución que puede ir desde el requerimiento hasta la consignación penal del responsable del incumplimiento.

IV. AMPARO BIINSTANCIAL EN MATERIA ADMINISTRATIVA

A. *Procedencia*

Deben impugnarse en doble instancia los actos y resoluciones de la administración activa cuando los mismos no sean susceptibles de ser combatidos ante los tribunales administrativos (artículo 114, fracción II, de la Ley de Amparo).

También en aquellos casos en los que los administrados impugnan, además del acto o la resolución concretos de la autoridad administrativa, la ley federal o local que sirve de fundamento al acto o resolución por considerarlo inconstitucional o por considerar que invade la esfera competencial de las autoridades federales o locales (artículo 103, fracciones II y III, de la Constitución).

B. *Competencia*

Respecto de aquellos casos en los que se discute la posible inconstitucionalidad de leyes, la jurisprudencia del Pleno del propio Tribunal Fiscal y la de la Suprema Corte de Justicia coinciden en que el citado

Tribunal Fiscal carece de competencia para estudiar y resolver sobre la inconstitucionalidad de una ley, ya que tal facultad corresponde al Poder Judicial de la Federación a través del juicio de amparo (artículo 106 de la Constitución).

En razón de que el control de la constitucionalidad de las leyes es una atribución exclusiva del Poder Judicial de la Federación, una ley considerada inconstitucional sólo puede ser atacada frontalmente por medio del juicio de amparo biinstancial, cuya primera instancia se tramita ante el juez de distrito especializado en materia administrativa, que posee una doble competencia: la primera derivada de la aplicación de leyes federales y la segunda, extraordinaria, con motivo del juicio de amparo (artículo 114, fracción I de la Ley de Amparo y 52, fracción III de la Ley Orgánica del Poder Judicial Federal).⁴⁰⁴

Una ley administrativa puede ser impugnada si es autoaplicativa (es decir, aquella que con su sola entrada en vigor afecta incondicionalmente la esfera jurídica del administrado) en un plazo de treinta días a partir de su entrada en vigor (artículo 22, fracción I de la Ley de Amparo). En el caso de una ley heteroaplicativa, es decir, aquella que para producir efectos requiere de un acto de aplicación por parte de la autoridad administrativa, ésta puede ser impugnada dentro de los siguientes quince días a partir del primer acto de aplicación que cause agravio al particular por parte de las autoridades administrativas (artículos 21 y 73, fracción XII de la Ley de Amparo).

C. *Demanda*

Los actos reclamados pueden ser: *a'*) Los actos y resoluciones de la administración activa, y *b'*) La expedición y promulgación de la ley, así como, en su caso, los actos concretos de aplicación.

Son autoridades demandadas en el segundo supuesto, tanto aquellas que han intervenido en el procedimiento legislativo (el presidente de la República y el Congreso de la Unión, en el caso de leyes federales, o el gobernador y el Congreso local en el caso de leyes locales), como las autoridades administrativas que en forma concreta han aplicado la disposición al particular afectado.

El juicio de amparo contra leyes asume el papel de un “proceso al legislador” en el que la impugnación del acto administrativo asume un carácter secundario, en virtud de que, primeramente, debe estudiarse

⁴⁰⁴ Cfr. Fix-Zamudio, Héctor, *op. cit.*, “El Ejecutivo...”, *supra* nota 323, p. 296.

la supuesta inconstitucionalidad del acto reclamado, y sólo en el caso de que dicha cuestión sea desestimada se estudia la legalidad de los actos de aplicación, si los mismos se han impugnado.⁴⁰⁵

Para atacar la inconstitucionalidad de una ley no se requiere el agotamiento de los medios de defensa ordinarios incluyendo el juicio ante el Tribunal Fiscal de la Federación o ante los tribunales de lo contencioso administrativo.⁴⁰⁶

Desde 1968 es posible acudir al amparo directo, señalando como acto reclamado la sentencia del tribunal administrativo y como conceptos de violación la inconstitucionalidad de la ley aplicable en concordancia con el artículo 133 constitucional que establece la supremacía de la Constitución sobre cualquier otro ordenamiento.⁴⁰⁷

La vía tradicional del amparo indirecto ante el juez de distrito en primer grado también resulta idónea para la impugnación demandando tanto a las autoridades legislativas como a las autoridades responsables de los actos de aplicación del ordenamiento impugnado, según se ha visto.

D. Procedimiento

En la primera instancia predomina el procedimiento escrito con una moderada tendencia a la oralidad (concentración e inmediatez procesales), reducido a tres etapas:

a') Examen preliminar de la demanda interpuesta ante el juez de distrito ante cuya jurisdicción se encuentre sometida la autoridad ejecutora del acto administrativo impugnado, con objeto de establecer su admisibilidad y regularidad, pudiendo ser desechada por ser notoriamente improcedente o apercibiendo al actor para que corrija la irregularidad en un plazo de tres días, pues de lo contrario, la demanda se tendrá por no presentada;

⁴⁰⁵ Cfr. Fix-Zamudio, Héctor, *op. cit.*, "Introducción...", *supra* nota 84, p. 1022.

⁴⁰⁶ Suprema Corte de Justicia. Tesis número 134, *Apéndice al Semanario Judicial de la Federación de 1988*, del volumen I del Tribunal en Pleno: "Leyes. Recursos que deben agotarse previamente al juicio de amparo contra", p. 239.

⁴⁰⁷ Cfr. Fix-Zamudio, Héctor, *El juicio de amparo*, México, Porrúa, 1964, pp. 250-251. Quien considera que el criterio de jurisprudencia en el sentido de que el Tribunal Fiscal de la Federación carece de facultades para estudiar y decidir sobre la inconstitucionalidad de leyes es muy discutible, pues considera que la misma Suprema Corte de Justicia ha reconocido en forma restringida y en materias diversas que la fiscal, la posibilidad de plantear la inconstitucionalidad de una ley en amparo directo enderezado contra una sentencia judicial y en aplicación del artículo 133 de la Constitución.

b') La presentación de un informe con justificación por parte de la autoridad demandada, que tiene el mismo efecto que la contestación de la demanda (artículo 149 de la Ley de Amparo), y que perfecciona la relación procesal de amparo, pues fija la materia de la controversia, la que ya no podrá ser modificada por las partes.⁴⁰⁸

c') Audiencia pública de pruebas, alegatos y sentencia, en la que se presentan las pruebas y los alegatos en forma verbal. En la misma audiencia deberá emitirse la sentencia correspondiente (artículos 154 y 155 de la Ley de Amparo).

E. *Suspensión del acto reclamado en el amparo biinstancial*

Se solicita a través de un procedimiento incidental contradictorio ante el juez de distrito, conocido como "incidente de suspensión", el cual se tramita por duplicado en un expediente separado del principal (artículo 124 de la Ley de Amparo).

El juez de distrito, después de considerar la posible afectación del interés social o la contravención al orden público y de comprobar que los daños y perjuicios que se causen al agraviado con la ejecución del acto sean de difícil reparación, podrá dictar o negar la medida (artículo 124, fracciones II y III de la Ley de Amparo).

Tratándose de controversias en materia fiscal, la suspensión surte efectos después de que haya sido garantizado el interés fiscal (artículo 135 de la Ley de Amparo).

La suspensión podrá solicitarse al momento de interponer la demanda o en cualquier momento del juicio, siempre que no haya sido dictada sentencia (artículo 141 de la Ley de Amparo).

La resolución que sobre el particular emita el juez de distrito, puede ser impugnada ante el tribunal colegiado de circuito a través del recurso de revisión (artículos 83, fracción II y 85, fracción I de la Ley de Amparo).

F. *Prueba*

La Ley de Amparo dedica muy pocos artículos a la regulación de la materia probatoria (artículos 150 a 153), por lo que debe aplicarse en forma supletoria el Código Federal de Procedimientos Civiles.

⁴⁰⁸ Tesis número 176, *Apéndice al Semanario Judicial de la Federación de 1988*. Segunda parte "salas y tesis comunes", volumen I, p. 311.

G. Sentencia

Contra la sentencia del juez de distrito procede el recurso de revisión ante el Pleno de la Suprema Corte de Justicia en aquellos casos en los que se discuta la inconstitucionalidad de una ley (artículo 85, fracción I, inciso a, de la Ley de Amparo).

Cuando el Pleno de la Suprema Corte de Justicia haya establecido jurisprudencia obligatoria, los asuntos similares serán turnados a la sala correspondiente, que en este caso es la sala administrativa, la que si estima que en una revisión existen razones importantes para dejar de aplicar la jurisprudencia lo turnará al Pleno para que decida sobre el caso (artículo 84, fracción I de la Ley de Amparo).

El fallo emitido por el Pleno de la Suprema Corte de Justicia se limita a pronunciarse respecto de la cuestión de constitucionalidad de la ley impugnada y cuando decida que ésta es acorde con la Constitución, o bien, sobresea, no puede examinar la legalidad de la aplicación de la ley impugnada, pues en tal caso deberá enviarlo a la segunda sala o al tribunal colegiado de circuito competente para conocer de la legalidad (artículo 93 de la Ley de Amparo).

H. Procedimiento de segunda instancia ante el tribunal colegiado de circuito competente o ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación

Coincide con el desarrollo del amparo directo (artículos 86 a 90, en relación con los artículos 181 a 183 y 185 a 191 de la Ley de Amparo).

I. Ejecución de la sentencia

En virtud del principio de “relatividad de la sentencia” (“fórmula Otero”), la sentencia que declara la inconstitucionalidad de una ley sólo protege al particular demandante, y en consecuencia no surte efectos *erga omnes* como en el caso de los tribunales constitucionales de modelo austriaco (artículo 107, fracción II constitucional y 76 de la Ley de Amparo).

El procedimiento de ejecución de las sentencias de amparo puede llegar a ser muy enérgico, pero sólo puede comprender los actos de aplicación de las leyes calificadas como inconstitucionales, de tal forma que las autoridades a las que les corresponda la aplicación deben abstenerse de realizar o dejar sin efecto, en su caso, los actos y resolucio-

nes previamente dictados con fundamento en los ordenamientos declarados inconstitucionales, aun cuando no fueren parte en el juicio.

J. Amparo interpuesto contra resoluciones que no tengan carácter de sentencias definitivas o no pongan fin al juicio

También se configura el amparo biinstancial en el caso de la impugnación por vía de recurso, de aquellas resoluciones dictadas por los tribunales administrativos que no poseen carácter de sentencia definitiva, pero que tampoco pueden ser impugnadas como violaciones procesales con motivo de la sentencia definitiva.

Concretamente, las resoluciones dictadas por el Tribunal Fiscal de la Federación fuera de juicio o después de concluido éste (*v. gr.* el procedimiento de ejecución) o aquellas dictadas en el proceso que afecten a un tercero extraño al mismo (artículo 114, fracciones III, IV y V de la Ley de Amparo), pueden impugnarse, en primera instancia, ante el juez de distrito y en segundo grado mediante el recurso de revisión ante el tribunal colegiado de circuito competente (artículos 85, fracción II, y 44, fracción I, inciso b y fracción III de la Ley Orgánica del Poder Judicial) y excepcionalmente ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación (artículos 84, fracción I, incisos *a* y *b*, y 25, fracción III, de la Ley Orgánica del Poder Judicial Federal).

V. EL RECURSO DE REVISIÓN EN FAVOR DE LAS AUTORIDADES ADMINISTRATIVAS Y EL DESAPARECIDO RECURSO DE REVISIÓN FISCAL

A partir de las reformas operadas al texto del artículo 104, inciso I-B de la Constitución federal y a los artículos 248 y 249 del Código Fiscal de la Federación, las resoluciones que nieguen o decreten el sobreseimiento y las sentencias definitivas emitidas tanto por la Sala Superior (en el caso de los asuntos señalados en el artículo 239 BIS del citado código fiscal) como por las salas regionales, pueden ser impugnadas mediante el recurso de revisión, de uso exclusivo de las autoridades administrativas, ante el tribunal colegiado de circuito competente en la sede de la sala respectiva. El recurso debe ser interpuesto en forma escrita en el plazo de quince días siguientes al en que surta efectos su notificación (artículo 44, fracción V de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación).

El citado recurso procede en contra de: a) Las violaciones procesales cometidas durante el juicio, siempre que afecten las defensas del recurrente y trasciendan al sentido del fallo, y b) Violaciones cometidas en las propias resoluciones o sentencias.

El criterio de procedencia del recurso consiste en la importancia y trascendencia del mismo, que deberá ser “razonada” por el recurrente. Tratándose de aportaciones de seguridad social se considerará que revisten importancia y trascendencia aquellas que determinen los sujetos obligados, o las referentes a seguros de riesgos de trabajo cuya materia la constituyan algunos de los conceptos que integran la base de cotización y del grado de riesgo de las empresas.

Existe además un criterio económico de procedencia del recurso de revisión: cuando la cuantía del mismo exceda de 3 500 veces el salario mínimo general vigente del área geográfica correspondiente.

Cuando la resolución dictada dentro de un asunto que tenga importancia y trascendencia, a juicio de la Secretaría de Hacienda (por tratarse de la interpretación de leyes y reglamentos, de las formalidades esenciales del procedimiento o por fijar el alcance de los elementos constitutivos de una resolución), y además afecte el interés fiscal de la Federación, la citada Secretaría de Hacienda y Crédito Público podrá interponer el recurso de revisión.

El “recurso de revisión ante el tribunal colegiado de circuito competente”, de uso exclusivo para las autoridades, también es regulado por la Ley del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal y fue introducido, en sustitución del antiguo recurso de “revisión administrativa”, que se tramitaba ante la segunda sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, de conformidad con el nuevo texto de la fracción I-B del artículo 104 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

De acuerdo con la reforma publicada en el *Diario Oficial* de la Federación del día primero de diciembre de 1987, el “recurso de revisión” es procedente en contra de las resoluciones dictadas al recurso interpuesto contra las resoluciones de las salas ordinarias, por la Sala Superior del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal, en aquellos asuntos de importancia y trascendencia o si el valor del asunto excede de veinte veces el salario mínimo elevado al año, pues en tal caso, conforme al artículo tercero bis de la Ley de Amparo, reúne las características necesarias para ser objeto del citado recurso.

El desaparecido recurso de revisión fiscal

Desde la creación del Tribunal Fiscal de la Federación en el año de 1937 y hasta la reforma de 1946, las autoridades hacendarias no tenían acceso al juicio de amparo para impugnar las sentencias definitivas, desfavorables para ellas, dictadas por el Tribunal Fiscal de la Federación. Ello fue posible mediante la reforma de 30 de diciembre de 1946 al artículo 104-I que estableció el recurso de revisión fiscal, bastante similar al desaparecido recurso de súplica, pero limitado al campo fiscal.

Dos leyes reglamentaron el recurso de revisión fiscal: una de fecha 30 de diciembre de 1946 (reformada el 30 de diciembre de 1949), y otra de fecha 28 de diciembre de 1948 (reformada el 30 de diciembre de 1950), y restringida al ámbito local del Distrito Federal, de conformidad con las cuales se podían impugnar ante la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia los fallos del Tribunal Fiscal de la Federación, de cualquier monto en materia local, y de más de veinte mil pesos de cuantía en materia federal, mediante el procedimiento establecido para la segunda instancia del amparo biinstancial, esta “nueva apelación federal”, provocó que casi en forma automática las autoridades tributarias impugnaran cualquier fallo que les resultara adverso, sin embargo, las más de las veces era confirmado por la Suprema Corte de Justicia de la Nación.⁴⁰⁹

El Código Fiscal de 1987, que sobre el particular sustituyó a las leyes de 1946 y 1948, arriba mencionadas, impuso algunas restricciones al uso del recurso de revisión fiscal, cuya utilización se contrajo notablemente mediante un estrecho cauce procedimental. La procedencia del citado recurso se sometió a dos criterios de selección: *a*) El recurso de revisión ante el Pleno del Tribunal Fiscal de la Federación (y posteriormente ante la Sala Superior a partir de la ley de 1978), y *b*) La trascendencia e importancia del asunto sobre una base económica de quinientos mil pesos.

La reforma de 28 de octubre de 1968 a los párrafos tercero y cuarto del artículo 104-I de la carta constitucional señaló la procedencia del recurso de revisión fiscal únicamente a los casos previstos por las leyes federales y en contra de las sentencias de los tribunales administrativos dictadas al final de un proceso “contencioso administrativo”.

Los artículos 240 y 241 del Código Fiscal de la Federación que regulaban la revisión ante la Sala Superior de las sentencias definitivas

⁴⁰⁹ Cfr. Fix-Zamudio, Héctor, *op. cit.*, “Introducción...”, *supra* nota 9, pp. 120 y 121.

y de las resoluciones de sobreseimiento dictadas por las salas regionales del Tribunal Fiscal de la Federación, para lo cual el titular de la secretaría o departamento de Estado, o el titular del organismo descentralizado debían justificar la importancia del asunto.

La resolución recaída a la revisión del Tribunal Fiscal de la Federación desfavorable a las autoridades tributarias, podía ser combatida vía recurso de revisión fiscal ante la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia, debiendo el titular de la secretaría o departamento de Estado o el titular del organismo descentralizado que se considerase afectado con dicha resolución, elaborar un escrito en el que además de afirmar la importancia y trascendencia del negocio respectivo, debían comprobarla, también se aplicaba un criterio económico sobre una base de quinientos mil pesos.

VI. NATURALEZA PROCESAL DEL RECURSO DE REVISIÓN EN FAVOR DE LAS AUTORIDADES ADMINISTRATIVAS

Podemos aplicar al nuevo recurso de revisión ante el tribunal colegiado de circuito competente, el mismo razonamiento que respecto del recurso de revisión fiscal ha formulado Héctor Fix-Zamudio.

Para el citado autor, la revisión fiscal no constituía más que un amparo directo disfrazado, pues debido a la orientación tradicional que considera que el juicio de amparo sólo sirve para tutelar garantías individuales, y al no tener las autoridades administrativas garantías individuales, no podían acudir a él. Sin embargo, lo cierto es que las autoridades administrativas, si bien no poseen garantías individuales, sí tienen una esfera de atribuciones susceptible de ser afectada por otras autoridades.

Además, debemos considerar que el juicio de amparo es un instrumento tutelar de todo el ordenamiento jurídico nacional y ha dejado de ser usado únicamente para la tutela y protección de las garantías individuales.⁴¹⁰

Debemos añadir que tanto la ley como la jurisprudencia han elaborado figuras jurídicas y procesales que permiten la utilización del juicio de amparo por parte de autoridades administrativas en contra de actos de otras autoridades administrativas que vulneren sus derechos patri-

⁴¹⁰ Cfr. Fix-Zamudio, Héctor, *op. cit.*, “Breve introducción...”, *supra* nota 395, pp. 152 a 167.

moniales (artículo octavo de la Ley de Amparo), y también ha sido creada la ficción del “Estado patrono” a efecto de impugnar los laudos dictados por el Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje.⁴¹¹

Por todo lo antes dicho, debemos concluir que no existe obstáculo teórico ni práctico que impida a las autoridades administrativas la utilización del juicio de amparo directo en contra de las sentencias dictadas por los tribunales administrativos, aunque lo anterior no significa que estemos proponiendo la liberación total de su procedencia, la que deberá continuar conforme a las reglas relativas a la del citado recurso de revisión.

⁴¹¹ Tesis 92, volumen relativo a la Cuarta Sala, pp. 100. *Apéndice al Semanario Judicial de la Federación de 1975*. La citada tesis de jurisprudencia ya no figura en el *Apéndice 1917-1988*.