

## SITUACIÓN DEL AMPARO EN EL MARCO DE LA JUSTICIA ADMINISTRATIVA EN MÉXICO

### I. ASPECTOS GENERALES

Es un hecho evidente y muy conocido que el crecimiento de las funciones de la administración pública en los más diversos países, sobre todo en el periodo posterior a la Segunda Guerra Mundial, ha hecho necesario el desarrollo y perfeccionamiento de los instrumentos jurídicos que tienen por finalidad la protección del ciudadano frente a la actuación de las autoridades administrativas, configurando así la llamada *justicia administrativa*.

En México, la justicia administrativa está compuesta por una diversidad de mecanismos e instrumentos jurídicos dirigidos a la defensa de los derechos e intereses de los ciudadanos frente a la actuación de las autoridades administrativas:

- El *juicio de amparo*, que es el medio de control por excelencia de la constitucionalidad y legalidad de la actuación de todas las autoridades del país. El amparo en materia administrativa procede en sus dos modalidades: en primer lugar, como *amparo indirecto* o de doble instancia, que puede interponerse ante los juzgados federales de distrito<sup>3</sup> contra actos de las autoridades administrativas federales, estatales y municipales, así como contra disposiciones de carácter general (leyes, reglamentos, normas oficiales, et-

<sup>3</sup> Para una breve explicación de los órganos que componen el Poder Judicial de la Federación y de su ámbito de competencia en relación con el amparo administrativo, véase III, *infra*.

cétera), inclusive contra algunas resoluciones judiciales no definitivas; y en segundo lugar, como *amparo directo* ante los tribunales colegiados de circuito, contra las sentencias definitivas de los tribunales fiscales o de lo contencioso-administrativo.

- El *juicio contencioso-administrativo*, que es un procedimiento jurisdiccional para examinar la legalidad y la oportunidad de la actuación de las autoridades administrativas, federales o estatales. A nivel federal, conoce de tales juicios el ahora Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa (antes Tribunal Fiscal de la Federación), mientras que en los estados corresponde tal función a los tribunales y salas de lo contencioso-administrativo, cuando éstos existen en la entidad federativa de que se trate.<sup>4</sup>
- Los *recursos administrativos*, que son medios de impugnación que los particulares afectados pueden interponer ante las mismas autoridades que expidieron los actos administrativos impugnados, a fin de que ellas mismas revisen su actuación. De acuerdo con el artículo 83 de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo (LFPA), es potestativa la interposición de un recurso administrativo (que se denomina de “revisión”) en las materias que rige dicha Ley, lo que quiere decir que el particular puede decidir si recurre a esta vía o si prefiere impugnar los actos que le afecten por la vía jurisdiccional precedente.
- Las quejas que reciben e investigan los organismos cuasi-jurisdiccionales denominados *procuradurías o comisiones de derechos humanos*.<sup>5</sup> Dichos organismos investigan la actuación de las autoridades administrativas, tratan de lograr con ellas un arreglo favorable al ciudadano y, en ca-

<sup>4</sup> En la actualidad, todas las entidades federativas, con excepción de los estados de Chiapas, Puebla y Quintana Roo, prevén o establecen en sus constituciones una jurisdicción, tribunal o sala encargados de resolver las controversias entre las autoridades estatales y los ciudadanos.

<sup>5</sup> Véase el artículo 102, apartado B, de la Constitución federal.

so de no lograrlo, pueden emitir recomendaciones no obligatorias, dirigidas a la autoridad respectiva, la cual está en libertad de aceptarlas o rechazarlas (lo habitual es que se acepten). Lo anterior significa que la intervención de las procuradurías o comisiones de derechos humanos no son capaces de modificar o anular jurídicamente los actos de las autoridades, lo que sí puede lograrse a través de los otros medios de defensa ya descritos.

El presente estudio se circunscribe a la primera modalidad del amparo, el llamado amparo indirecto. Por tratarse de la materia administrativa, en adelante se le denominará simplemente “amparo administrativo”.

El amparo administrativo tiene, en principio, una función *residual*, esto es, que en virtud del llamado *principio de definitividad* dicho juicio resulta procedente solamente cuando no existe ningún otro recurso o medio de impugnación ordinario mediante el cual se pueda revisar la actuación de la autoridad administrativa. Existen, claro está, algunas excepciones a este principio, las cuales han contribuido a precisar los tribunales federales, como la falta absoluta de fundamentación y motivación del acto reclamado, o el que la suspensión de dicho acto requiera mayores requisitos que los previstos por la Ley de Amparo, en cuyo caso se puede acudir directamente al amparo.<sup>6</sup>

<sup>6</sup> Véase, por ejemplo, la siguiente tesis: DEFINITIVIDAD. EXCEPCIONES A ESE PRINCIPIO EN EL JUICIO DE AMPARO INDIRECTO. De la interpretación literal y teleológica del artículo 107, fracciones III, IV, VII y XII, de la Constitución Federal, así como de los artículos 37, 73, fracciones XII, XIII y XV y 114 de la Ley de Amparo y de los criterios jurisprudenciales emitidos al respecto por los Tribunales del Poder Judicial de la Federación, se deduce que no existe la obligación de acatar el principio de definitividad que rige el juicio de amparo indirecto, cuando se reclaman los siguientes actos: I. Los que afectan a personas extrañas al juicio o al procedimiento del cual emanan; II. Los que dentro de un juicio su ejecución sea de imposible reparación; III. Los administrativos respecto de los cuales, la ley que los rige, exija mayores requisitos que los que prevé la Ley de Amparo, para suspender su ejecución; IV. Los que importen

Sin embargo, tratándose de la constitucionalidad de disposiciones generales o de posibles violaciones directas a la Constitución (por ejemplo, al derecho de petición), el amparo indirecto tiene una función *principal*, pues no existe ningún otro medio de impugnación al alcance de los particulares que permita examinar la constitucionalidad de las leyes y actos en la materia administrativa.

A pesar de lo anterior, la distinción entre función principal y residual resulta artificial hasta cierto punto, dado que la impugnación de la constitucionalidad de las disposiciones administrativas, o bien, el combate a las violaciones formales a la Constitución (garantías de audiencia y legalidad) permiten, en ocasiones, evitar recurrir a los medios de impugnación ordinarios.<sup>7</sup>

En este punto conviene recalcar que los instrumentos de la justicia administrativa están interrelacionados de tal manera que el campo de acción de uno afecta la utilización de los demás, se-

una violación a las garantías consagradas en los artículos 16, en materia penal, 19 y 20 de la Constitución Federal; V. Leyes, cuando se impugnan con motivo del primer acto de aplicación; VI. Los que importen peligro de la privación de la vida, deportación o destierro o cualquiera de los prohibidos por el artículo 22 constitucional; VII. Actos o resoluciones respecto de los cuales, la ley que los rige no prevé la suspensión de su ejecución con la interposición de los recursos o medios de defensa ordinarios que proceden en su contra; VIII. Los que carezcan de fundamentación; IX. Aquellos en los que únicamente se reclamen violaciones directas a la Constitución Federal, como lo es la garantía de audiencia; y X. Aquellos respecto de los cuales los recursos ordinarios o medios de defensa legales, por virtud de los cuales se puede modificar, revocar o nulificar el acto reclamado, se encuentran previstos en un reglamento, y en la ley que éste regula no se contempla su existencia.

Contradicción de tesis 82/99-SS. Entre las sustentadas por el Primero y el Segundo Tribunales Colegiados en Materia Administrativa del Tercer Circuito. 12 de mayo del año 2000. Cinco votos. Ponente: Guillermo I. Ortiz Mayagoitia. Secretaria: Georgina Laso de la Vega Romero.

*Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, 9a. época, 2a. Sala, t. XII, julio 2000, p. 156.

<sup>7</sup> Según parece, esto sucede en varias entidades federativas que cuentan con tribunales de lo contencioso-administrativo, pero los justiciables prefieren acudir al amparo administrativo.

gún se verá en el siguiente apartado. Si bien en este estudio no se abordará la problemática amplia de la justicia administrativa mexicana, sino sólo la de uno de sus sectores, no se deberá perder de vista que el sector examinado se encuentra vinculado con otros que afectan su funcionamiento.

## II. LA AMPLIACIÓN DE LA COMPETENCIA DEL TRIBUNAL FISCAL DE LA FEDERACIÓN Y EL AMPARO ADMINISTRATIVO

Mediante reformas publicadas en diciembre de 2000 y que entraron en vigor en 2001, se amplió de manera importante la competencia del entonces Tribunal Fiscal de la Federación. Dicho Tribunal, cuya competencia hasta ese momento se concentraba en asuntos propiamente fiscales, en los relacionados con las responsabilidades de los servidores públicos y con el comercio exterior, pasó a convertirse en órgano de revisión genérico de la actuación de las autoridades federales, lo cual se refleja incluso en el cambio de nombre del tribunal. De manera específica, se modificó la Ley Orgánica del ahora Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa (TFJFA) para agregar los dos siguientes supuestos a su competencia (artículo 11):

- Las resoluciones definitivas dictadas por las autoridades administrativas que pongan fin a un procedimiento administrativo, a una instancia o resuelvan un expediente, en los términos de la LFPA (fracción XIII).
- Las resoluciones definitivas que decidan los recursos administrativos en contra de las resoluciones que se indican en las demás fracciones del artículo 11 citado (fracción XIV).

En otras palabras, pasan a formar ahora parte del ámbito competencial del TFJFA todas las materias a las que les es aplicable la LFPA.

Lo anterior tiene dos consecuencias importantes. En primer lugar, significa que el TFJFA se ocupará de materias nuevas (para las que posiblemente no esté preparado del todo todavía), lo que se tendría que traducir en un aumento muy importante a sus cargas de trabajo. La siguiente tabla ofrece datos sobre las demandas y asuntos recibidos por el Tribunal en los años inmediatamente anteriores a la reforma, así como para los años 2001 y 2002.

TABLA 1  
*Demandas y asuntos recibidos por las salas del TFF/TFJFA y variación porcentual respecto al año anterior (1998-2002)*

Año	Sala Superior		Salas regionales metropolitanas		Salas regionales foráneas	
	Total	Variación (%)	Total	Variación (%)	Total	Variación (%)
1998	621	—	15 156	—	24 749	—
1999	1 074	+72.9	17 139	+13.1	31 943	+29.1
2000	957	-10.9	18 808	+9.7	37 515	+17.4
2001	715	-25.3	19 837	+5.5	40 022	+ 6.7
2002	1 315	+83.9	22 924	+15.6	45 854	+14.6

*Fuente:* Tribunal Fiscal de la Federación (1998-2000); Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa (2001-2002).

*Notas:* La variación porcentual se refiere al total de demandas recibidas en el año anterior. El año judicial se contabiliza desde el 1o. de noviembre del año calendario anterior al 31 de octubre del siguiente.

De acuerdo con la tabla anterior, el número de demandas recibidas por la Sala Superior del Tribunal presenta amplias variaciones, tanto de aumento como de disminución. El aumento más apreciable se produce entre los años 2001 y 2002; sin embargo,

entre los años 1998 y 1999 se advierte también un incremento considerable en el número de demandas. Por lo que se refiere a las salas regionales, tanto metropolitanas como foráneas, el número de demandas recibidas aumenta constantemente en el periodo. El crecimiento más importante se produce, efectivamente, entre los años 2001 y 2002, como consecuencia del cambio de competencia ya señalado. Sin embargo, dicho aumento no parece tan dramático en comparación con el producido entre los años 1998 y 1999.

El examen del promedio de demandas recibidas por las salas regionales, tanto metropolitanas como foráneas, de acuerdo con la tabla 2 y la gráfica 1, permite precisar la conclusión anterior.

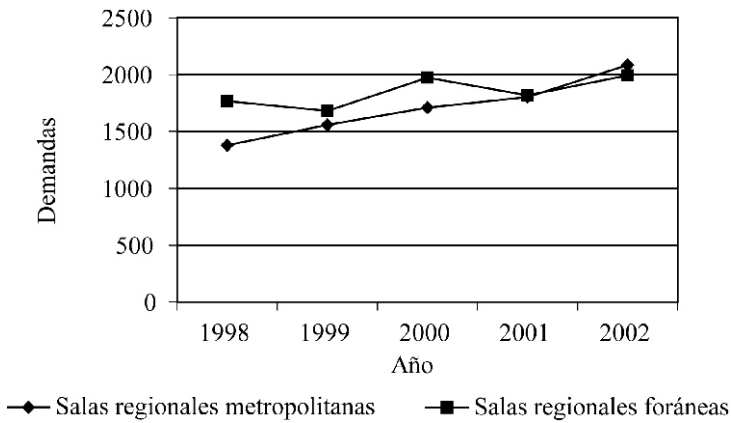
TABLA 2  
*Promedios de demandas recibidas por las salas regionales del TFF/TFJFA y variación porcentual respecto del año anterior (1998-2002)*

<i>Año</i>	<i>Salas regionales metropolitanas</i>		<i>Salas regionales foráneas</i>	
	<i>Promedio</i>	<i>Variación (%)</i>	<i>Promedio</i>	<i>Variación (%)</i>
1998	1 378	—	1 768	—
1999	1 558	+13.1	1 681	-4.9
2000	1 710	+9.8	1 974	+17.4
2001	1 803	+5.4	1 819	-7.8
2002	2 084	+15.6	1 994	+9.6
1998-2002	1 707	+51.2	1 847	+12.8

*Fuente:* Tribunal Fiscal de la Federación (1998-2000); Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa (2001-2002).

*Notas:* La variación porcentual se refiere al total de demandas recibidas en el año anterior, excepto la variación que se ofrece en el último renglón, que se refiere a la variación entre el primer y el último año del periodo. El año judicial se contabiliza desde el 1o. de noviembre del año calendario anterior al 31 de octubre del siguiente.

GRÁFICA 1  
Promedio de demandas ante salas  
regionales del TFF/TFJFA  
1998-2002



Como se observa, fácilmente, el número promedio de demandas que reciben las salas regionales metropolitanas crece de manera mucho más acentuada que el que se interpone ante las salas foráneas. Mientras que el número promedio de demandas ante estas últimas crece 12.8% en el periodo, el aumento correspondiente para las primeras es de 51.2%. Esto se debe claramente a que en el periodo se crean varias salas foráneas, cuyo número pasa de 14 a 23, mientras que no se establecen nuevas salas metropolitanas, cuyo número sigue siendo de once. Al final del periodo, el número promedio de demandas recibidas por ambas categorías de salas es relativamente similar.

En resumen, la reforma del año 2000 sí produjo un aumento visible en el número de demandas y asuntos interpuestos ante las salas del TFJFA, pero dicho aumento no resulta extraordinario en comparación con el crecimiento de los asuntos en los años anteriores, especialmente entre 1998 y 1999. No obstante, puede afirmarse que, en conjunto, la carga de trabajo de las salas es elevada y que la mayor presión en el incremento de los asuntos la



sobrellevan la Sala Superior y las salas regionales metropolitanas. Por tal motivo, sin duda debe pensarse en la conveniencia de buscar estrategias para ir descargando de asuntos al Tribunal, lo que sin duda podría lograrse no sólo creando más salas sino a través de un funcionamiento adecuado de los recursos administrativos.

La segunda consecuencia importante es que, en virtud de la función residual a la que, con sus excepciones, se hizo mención anteriormente, al menos en el papel y en el nivel federal, el amparo administrativo pierde su relevancia como medio de control de cuestiones de legalidad. Dicho en otros términos: tanto si los ciudadanos interponen el recurso que prevé la LFPA como si deciden no hacerlo, el Tribunal resulta competente en primera instancia para examinar la impugnación a los actos de las autoridades federales. Contra las sentencias del Tribunal es procedente entonces el amparo directo, por parte de los justiciables, o la llamada revisión fiscal, a favor de las autoridades, recursos ambos que resuelven los tribunales colegiados de circuito.

Lo anterior no significa que necesariamente vaya a disminuir dramáticamente el número de amparos interpuestos contra autoridades federales. Hay que recordar que la LFPA señala varias materias a las que sus disposiciones no les son aplicables (contribuciones, responsabilidades de los servidores públicos, justicia agraria y laboral, funciones constitucionales del Ministerio Público).<sup>8</sup> De acuerdo con los datos ofrecidos en los cuestionarios por 35 dependencias y organismos federales, en 2001 disminuyó en aproximadamente 1,500 el número de amparos interpuestos contra esas autoridades, es decir, una reducción de algo más del 10% respecto del año anterior, pero no contamos con datos posteriores.

Lo anterior podría tener el efecto paradójico de encarecer el acceso al TFJFA, ya que debido a las nuevas cargas de trabajo es posible que se incremente la duración de los procedimientos. Igualmente puede tener por efecto un aumento en el número de

<sup>8</sup> Artículo 1o. de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo.

amparos directos, en la medida en que el TFJFA enfrente problemas nuevos que requieran la intervención de los tribunales colegiados de circuito. Incluso es previsible la interposición de un número importante de amparos indirectos contra las determinaciones del Tribunal en materia de suspensión, que es un mecanismo nuevo que se introdujo en el Código Fiscal de la Federación con motivo de la misma reforma (artículo 208 bis). Por último, cabe esperar también que los mismos amparos administrativos se vuelvan más costosos, en la medida en que resulte más compleja e incierta su utilización en relación con el nuevo ámbito competencial de la jurisdicción contencioso-administrativa.

En resumen, la reforma apuntada modifica de manera importante el alcance y el funcionamiento del amparo administrativo en el ámbito federal. Por tanto, este estudio tendría que ser complementado con un análisis detallado del funcionamiento de la nueva competencia del TFJFA.

### III. EL PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN Y EL AMPARO ADMINISTRATIVO

Antes de iniciar, en el siguiente apartado, el análisis estadístico de los amparos administrativos, conviene explicar brevemente cuáles son los órganos jurisdiccionales que conocen de estos asuntos, su ámbito de competencia y su situación dentro del Poder Judicial de la Federación.

Los *juzgados de distrito* (264 en toda la República a fines de 2002) tienen un *doble* ámbito de competencia. Por un lado, conocen en primera instancia de los asuntos federales ordinarios, es decir, los que se refieren a la aplicación de las leyes federales en tanto no exista una jurisdicción especializada (como la agraria o la electoral). Así, por ejemplo, conocen de los delitos federales o de los juicios de carácter civil en los que procede aplicar la respectiva legislación federal. Por el otro, los juzgados de distrito son también tribunales de amparo, esto es, conocen de ciertos asuntos en los cuales los ciudadanos impugnan la constituciona-

lidad (en sentido amplio) de la actuación de las autoridades, sean éstas legislativas, ejecutivas, o incluso judiciales en algunos casos. Por ejemplo, una ley fiscal, federal o estatal, que se considerara inconstitucional, tiene que impugnarse primero ante un juzgado de distrito. En la materia administrativa, el amparo ante los juzgados de distrito procede en tanto no existan, o no se hayan agotado, los recursos y juicios ordinarios.

Desde el punto de vista de su organización y distribución territorial, existen juzgados de distrito *mixtos* y *especializados*. Los juzgados mixtos conocen de varias materias; los especializados conocen de una materia específica (en ocasiones, de dos). La tendencia en el Poder Judicial federal en años recientes es hacia una mayor especialización de los juzgados, bajo el supuesto de que una justicia especializada resulta mucho más adecuada, eficaz y eficiente. Por ello, más adelante se examinan de manera particular los datos sobre los juzgados especializados en materia administrativa. Desde hace muchos años estos juzgados se encontraban situados en el Distrito Federal (primer circuito) y el estado de Jalisco (tercer circuito). En el año 2002 se abrieron los primeros juzgados especializados en materia administrativa en el estado de Nuevo León (cuarto circuito).

Las resoluciones que dictan los juzgados de distrito en amparo pueden ser revisadas por los *tribunales colegiados de circuito* y, en algunos supuestos, por las salas o el Pleno de la *Suprema Corte de Justicia*. Los tribunales colegiados de circuito, que también son mixtos o especializados (había 165 a fines de 2002 en toda la República), revisan, por ejemplo, las resoluciones que sobre la suspensión del acto reclamado dictan los juzgados, cuando son impugnadas por el quejoso o incluso por la llamada autoridad responsable. La Suprema Corte, que es el máximo tribunal del país, conoce de los amparos en los que se impugnan ciertas disposiciones generales (como las leyes del Congreso de la Unión o los reglamentos del Poder Ejecutivo) o se controvierten cuestiones de constitucionalidad respecto de las cuales la Corte considera necesaria o conveniente su intervención.