
A&C

Revista de Direito Administrativo & Constitucional



ISSN 1516-3210

A&C R. de Dir. Administrativo e Constitucional	Belo Horizonte	ano 7	n. 29	p. 1-250	jul./set. 2007
--	----------------	-------	-------	----------	----------------

A&C REVISTA DE DIREITO ADMINISTRATIVO E CONSTITUCIONAL

IPDA

Instituto Paranaense
de Direito Administrativo

Direção Geral

Romeu Felipe Bacellar Filho

Direção Editorial

Paulo Roberto Ferreira Motta

Direção Executiva

Emerson Gabardo

Conselho de Redação

Edgar Chiuratto Guimarães

Adriana da Costa Ricardo Schier

Célio Heitor Guimarães

Conselho Editorial

Adilson Abreu Dallari (Brasil)
Alice Gonzáles Borges (Brasil)
Antonello Tarzia (Itália)
Carlos Ari Sundfeld (Brasil)
Carlos Ayres Britto (Brasil)
Carlos Delpiazzi (Uruguai)
Cármem Lúcia Antunes Rocha (Brasil)
Celso Antônio Bandeira de Mello (Brasil)
Clémerson Merlin Clève (Brasil)
Clóvis Beznos (Brasil)
Enrique Silva Cimma (Chile)
Eros Roberto Grau (Brasil)
Fabrício Motta (Brasil)
Guilherme Andrés Muñoz - *in memoriam* (Argentina)
Jaime Rodríguez-Arana Muñoz (Espanha)

Jorge Luís Salomoni - *in memoriam* (Argentina)
José Carlos Abraão (Brasil)
José Eduardo Martins Cardoso (Brasil)
José Luís Said (Argentina)
José Mario Serrate Paz (Uruguai)
Juan Pablo Cajarville Peruffo (Uruguai)
Juarez Freitas (Brasil)
Julio Rodolfo Comadira - *in memoriam* (Argentina)
Luís Enrique Chase Plate (Paraguai)
Lúcia Valle Figueiredo (Brasil)
Manoel de Oliveira Franco Sobrinho
in memoriam - (Brasil)
Marçal Justen Filho (Brasil)
Marcelo Figueiredo (Brasil)
Márcio Cammarosano (Brasil)

Maria Cristina Cesar de Oliveira (Brasil)
Nelson Figueiredo (Brasil)
Odilon Borges Junior (Brasil)
Pascual Caiella (Argentina)
Paulo Eduardo Garrido Modesto (Brasil)
Paulo Henrique Blasi (Brasil)
Paulo Neves de Carvalho - *in memoriam* (Brasil)
Paulo Ricardo Schier (Brasil)
Pedro Paulo de Almeida Dutra (Brasil)
Regina Maria Macedo Nery Ferrari (Brasil)
Rogério Gesta Leal (Brasil)
Rolando Pantoja Bauzá (Chile)
Sérgio Ferraz (Brasil)
Valmir Pontes Filho (Brasil)
Yara Stropa (Brasil)
Weida Zancaner (Brasil)

A246 A&C Revista de Direito Administrativo e Constitucional.
ano 3, n. 11, jan./mar. 2003. Belo Horizonte: Fórum,
2003.
Trimestral
ano 1, n.1, 1999 até ano 2, n.10, 2002 publicada pela
Editora Juruá em Curitiba
ISSN 1516-3210
1. Direito Administrativo. 2. Direito Constitucional.
I. Fórum.

CDD: 342 CDU: 33.342

© 2007 Editora Fórum Ltda.

Todos os direitos reservados. É proibida a reprodução total ou parcial, de qualquer forma ou por qualquer meio eletrônico ou mecânico, inclusive através de processos xerográficos, de fotocópias ou de gravação, sem permissão por escrito do possuidor dos direitos de cópias (Lei nº 9.610, de 19.02.1998).

Editora Fórum Ltda.
Av. Afonso Pena, 2770 - 15º/16º andar - Funcionários
CEP 30130-007 - Belo Horizonte/MG - Brasil
Tel.: 0800 704 3737
Internet: www.editoraforum.com.br
e-mail: editoraforum@editoraforum.com.br

Editor responsável: Luís Cláudio Rodrigues Ferreira
Coordenação editorial: Olga M. A. Sousa
Projeto gráfico e diagramação: Luis Alberto Pimenta
Revisora: Bárbara Christiane
Pesquisa jurídica: Fátima Ribeiro - OAB/MG 74868
Bibliotecária: Leila Aparecida Anastácio - CRB 2809/MG 6ª região

Os conceitos e opiniões expressas nos trabalhos assinados são de responsabilidade exclusiva de seus autores.

Impressa no Brasil / Printed in Brazil
Distribuída em todo o Território Nacional

El control judicial de los actos del Estado, entre el pasado y el futuro del Derecho Administrativo

Jorge Fernández Ruiz

Profesor de Derecho Administrativo de la Universidad Autónoma del México.

Palabras clave: Control. Estado. Control externo del sector gubernamental. Instrumentos de control judicial.

Sumario: **I** La controversia constitucional - **II** La acción de inconstitucionalidad - **III** El juicio de amparo - **1** El amparo *habeas corpus* - **2** El amparo contra leyes - **3** El amparo de casación - **4** El amparo administrativo - **5** El amparo en materia agraria - **6** La suspensión del acto reclamado - **IV** El contencioso administrativo - **1** En el ámbito federal - **2** En el ámbito del Distrito Federal - **3** En el ámbito de los estados de la República - **4** En el ámbito municipal - **V** Colofón - Bibliografía

Con evidente terquedad, la historia apunta que uno de los peligros permanentes en todo Estado es la posible corrupción de sus agentes; el propósito de prevenirla y evitarla, demanda su efectivo control, dirigido a vigilar, verificar, comprobar y evaluar las actividades de los órganos, dependencias y servidores públicos a cuyo cargo está el despliegue de las funciones públicas que conllevan el ejercicio de la potestad, el imperio, la autoridad, en fin, la soberanía del Estado, así como el manejo de sus fondos, valores, recursos, bienes y derechos.

Toda organización política o social necesita de órganos de control que permitan descubrir las desviaciones de su actuación respecto de las disposiciones establecidas en las normas abstractas e impersonales fijadas para su desempeño y, en consecuencia, corregir tales desviaciones, a efecto de alcanzar los fines, metas y objetivos previstos. El control de las actividades de los órganos, dependencias y servidores públicos, tiene por propósito determinar si su actuación se hizo con apego a la normativa jurídica vigente.

No se discute actualmente lo indispensable que resulta para toda organización política o social contar con órganos de control que hagan posible descubrir las desviaciones de su actuación respecto de las disposiciones establecidas en la normativa que regula su desempeño y, en consecuencia, poder corregir tales desviaciones, a efecto de alcanzar los fines, objetivos y metas previstos.

El control del aparato gubernamental del Estado se da desde fuera y desde dentro del mismo; en el primer caso, por medio de los órganos jurisdiccionales, del órgano legislativo, del órgano de fiscalización superior, que en el ámbito federal mexicano es la Auditoría Superior de la Federación, y del *ombudsman*; desde

A & C R. de Dir. Administrativo e Constitucional, Belo Horizonte, ano 7, n. 29, p. 97-111, jul./set. 2007

dentro de la administración pública federal, se ejerce el control a través de la Secretaría de la Función Pública, de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, de las contralorías internas de cada una de sus dependencias y entidades, así como por medio del recurso administrativo. Situación parecida ocurre en el ámbito del Poder Legislativo, del Poder Judicial y de los organismos a los que la Constitución les confiere autonomía.

El control se ejerce, además, de arriba hacia abajo y de abajo hacia arriba, de dentro hacia fuera del sector gubernamental y de fuera hacia dentro del mismo; a este respecto, Joan Subirats, hace notar:

No podemos aceptar una única perspectiva de control, de arriba abajo, existen, además otras perspectivas tanto o más decisivas: de “abajo a arriba” (en flujos de información, por ejemplo), de “dentro” de la administración hacia “fuera” (en el control de los recursos o servicios que se distribuyen), o de “fuera” a “dentro” (en las presiones de grupos de clientes o de interés en conseguir más recursos a cambio de ciertas concesiones o respaldos políticos o de otro tipo).¹

Incluye el control del sector gubernamental el ejercicio de la función pública de fiscalización con la pretensión de que sus operaciones se efectúen de conformidad con los planes, programas y presupuestos aprobados previamente, con la normativa en vigor y con las instrucciones impartidas. En opinión de José Trinidad Lanz Cárdenas, “en el campo de la función pública, por control debe entenderse el acto contable o técnico que realiza un poder, un órgano o un funcionario que tiene atribuida por la ley, la función de examinar la conveniencia o la legalidad de un acto o una serie de actos y la obligación de pronunciarse sobre ellos”.²

No se puede mantener el orden constitucional democrático sin el control de los órganos depositarios de las funciones del poder público; al igual que la separación de las funciones del poder del Estado, el control de los órganos referidos tiene por propósito la acotación del poder y el aseguramiento de la racionalidad de su ejercicio, lo que predica la sujeción de la administración pública a un régimen de control que conviva con su autonomía.

Encontramos en el control externo del sector gubernamental la presencia de dos sujetos: el sujeto activo o controlador y el sujeto pasivo que es el conjunto de órganos, organismos e instituciones que integran el universo del sector o aparato gubernamental del Estado. En el orden jurídico mexicano, son sujetos activos del control externo: los órganos jurisdiccionales, el órgano legislativo, el órgano de fiscalización superior y el *ombudsman*.

Ciertos órganos jurisdiccionales fungen como sujetos activos del control

¹ Subirats, Joan. *Análisis de políticas públicas y eficacia de la administración*, INAP, Madrid, 1989. p. 128.

² Lanz Cárdenas, José Trinidad. *La contraloría y el control interno en México*, México, Fondo de Cultura Económica, 1987. p. 32.

externo del sector gubernamental, caracterizados: *i.* por ser independientes de la administración pública; *ii.* porque su control versa sobre la posible inconstitucionalidad o ilegalidad del acto impugnado de la administración pública; *iii.* porque actúan en razón de una acción procesal ejercida por un demandante que lo mismo puede ser una autoridad o un administrado, y *iv.* porque sus resoluciones pueden anular o dejar insubsistente el acto administrativo viciado.

A este respecto, como explica el doctor Daniel Márquez Gómez, desde el punto de vista material, el control judicial o jurisdiccional del sector gubernamental es el “que realizan los órganos dotados de facultades materialmente jurisdiccionales, sin importar si son órganos formalmente integrados al poder judicial o se encuentran encuadrados formalmente en la administración. La característica fundamental es que puedan aplicar el derecho en el caso concreto, en ejercicio de sus funciones legales; esto es, que el orden jurídico faculte a estos órganos con la potestad de resolver controversias entre partes emitiendo una resolución o sentencia”.³

El control externo del sector gubernamental, por medio de los órganos jurisdiccionales, puede ser de dos tipos: el control de constitucionalidad y el control de legalidad, que admiten diversas modalidades, como son la controversia constitucional, el amparo administrativo, y el contencioso administrativo.

I La controversia constitucional

Se habla de controversia constitucional para hacer referencia a la contienda jurídica suscitada entre órdenes normativos diferentes o entre distintos órganos depositarios de las funciones del poder público;⁴ el artículo 105 constitucional confiere competencia a la Suprema Corte de Justicia de la Nación para conocer de controversias constitucionales, salvo las relativas a la materia electoral, en once supuestos específicos previstos en la fracción II de dicho numeral, como son los que se den entre:

- La Federación y un Estado o el distrito Federal;
- La Federación y un Municipio;
- El Poder Ejecutivo y el Congreso de la Unión; aquél y cualquiera de las Cámaras de éste o, en su caso, la Comisión Permanente, sean como órganos federales o del Distrito Federal;
- Un Estado y otro;
- El Distrito Federal y un Municipio;
- Dos municipios de diversos Estados;

³ Márquez Gómez, Daniel. *Los procedimientos administrativos materialmente jurisdiccionales como medios de control en la administración pública*, México, UNAM; 2003. p. 29 y 30.

⁴ Castro y Castro, Juventino. *El artículo 105 constitucional*, México, Porrúa, 1997. p. 34.

- Dos poderes de un mismo Estado, sobre la constitucionalidad de sus actos o disposiciones generales;
- Un estado y uno de sus municipios, sobre la constitucionalidad de sus actos o disposiciones generales;
- Un Estado y un municipio de otro Estado, sobre la constitucionalidad de sus actos o disposiciones generales;
- Dos órganos de gobierno del Distrito Federal, sobre la constitucionalidad de sus actos o disposiciones generales.

Las resoluciones de la Suprema Corte de Justicia de la Nación que declaren inválida una disposición general de los Estados o de los Municipios impugnadas por la Federación, de los municipios impugnadas por los Estados, o entre el Poder Ejecutivo y el Congreso de la Unión o de sus Cámaras o Comisión Permanente; o entre dos poderes de un mismo Estado; o entre dos órganos de gobierno del Distrito Federal, tendrán efectos *erga omnes*, a condición de que sean aprobadas por una mayoría de por lo menos ocho votos. En los casos restantes, las resoluciones de la Suprema Corte de Justicia de la Nación sólo surtirán efectos respecto de las partes en la controversia.

De tal manera, el máximo órgano jurisdiccional del país puede ejercer control externo sobre el sector gubernamental, a instancias de los órganos legislativos federales: Congreso de la Unión, Cámara de Diputados, Cámara de Senadores y Comisión Permanente; o de un Estado, del Distrito Federal o de un municipio, respecto de la constitucionalidad de sus actos o disposiciones generales.

II La acción de inconstitucionalidad

Concebida como un mecanismo de control abstracto de constitucionalidad, la procedencia de la acción de inconstitucionalidad no está supeditada a la aplicación de la norma impugnada, pues como apunta el jurista Juventino V. Castro:

Las acciones de inconstitucionalidad son procedimientos planteados en forma de juicio ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación, por órganos legislativos minoritarios, por los partidos políticos con registro federal o estadual, o por el Procurador General de la República, en los cuales se controvierte la posible contradicción entre una norma de carácter general o un tratado internacional, por una parte, y la Constitución, por la otra, exigiéndose en el juicio la invalidación de la norma o del tratado impugnados, para hacer prevalecer los mandatos constitucionales.

La Suprema Corte de Justicia de la Nación es competente para conocer de las acciones de inconstitucionalidad que tengan por objeto plantear la posible contradicción entre una norma de carácter general y la Constitución, las cuales podrán ejercitarse, dentro de los treinta días hábiles siguientes a la fecha de pu-

blicación de la norma, por:

- El equivalente al 33% de los integrantes de la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión, en contra de leyes federales o del Distrito Federal expedidas por el Congreso de la Unión;
- El equivalente al 33% de los integrantes del Senado, en contra de leyes federales o del Distrito Federal expedidas por el Congreso de la Unión o de tratados internacionales celebrados por el Estado Mexicano;
- El Procurador General de la República, en contra de leyes de carácter federal, estatal y del Distrito Federal, así como de tratados internacionales celebrados por el Estado Mexicano;
- El equivalente al 33% de los integrantes de alguno de los órganos legislativos estatales, en contra de leyes expedidas por el propio órgano;
- El equivalente al 33% de los integrantes de la Asamblea de Representantes del Distrito Federal, en contra de leyes expedidas por la propia Asamblea;
- Los partidos políticos con registro ante el Instituto Federal Electoral, por conducto de sus dirigencias nacionales, en contra de leyes electorales federales o locales; y los partidos políticos con registro estatal, a través de sus dirigencias, exclusivamente en contra de leyes electorales expedidas por el órgano legislativo del Estado que les otorgó el registro;
- La Comisión Nacional de los Derechos Humanos, en contra de leyes de carácter federal, estatal y del Distrito Federal, así como de tratados internacionales celebrados por el Ejecutivo Federal y aprobados por el Senado de la República, que vulneren los derechos humanos consagrados en esta Constitución. Asimismo los organismos de protección de los derechos humanos equivalentes en los estados de la República, en contra de leyes expedidas por las legislaturas locales y la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal, en contra de leyes emitidas por la Asamblea Legislativa del Distrito Federal.

La única vía para plantear la no conformidad de las leyes electorales a la Constitución es la acción de inconstitucionalidad.

III El juicio de amparo

Hace ya más de dos siglos y medio (1748) que Charles de Secondat, Barón de la Brede y de Montesquieu condensó en la frase “que el poder detenga al poder” una milenaria ambición del género humano. En la consecución de este anhelo, los pueblos han logrado no sólo separar las funciones del poder y depositarlas en órganos diferentes, como lo sugiriera Montesquieu, sino también han obtenido una Declaración Universal de los Derechos Humanos, cuya esencia se recoge, en mayor o menor medida, en las constituciones de todos los países

del orbe.

Pero el respeto a los derechos humanos no pasa de ser una aspiración, o una quimera, si no existen los órganos, instituciones y mecanismos efectivos de control constitucional, que permitan someter al poder público al imperio del derecho, es decir, de la constitución y de las leyes que de ella emanan.

En México, el respeto a los derechos humanos y el control constitucional, se consiguen, en muchos casos, merced a la institución jurídica del amparo, construida sobre los vestigios del amparo colonial, merced al genio de dos notables juristas mexicanos cuyas luces iluminan todavía los ámbitos de las ciencias jurídica y política: el yucateco Manuel Crescencio Rejón y el jalisciense Mariano Otero, creadores del amparo mexicano, a cuyo perfeccionamiento han contribuido juristas talentosos como Ignacio Luis Vallarta, Emilio Rabasa, Alfonso Noriega Cantú, Ignacio Burgoa Orihuela, Héctor Fix-Zamudio y Jorge Carpizo, entre otros.

Surge en México la institución del amparo como cabal respuesta a un anhelo popular, de lograr el imperio del orden constitucional y asegurar el pleno disfrute de los derechos del hombre ante los usos y abusos de los depositarios del poder público. Por ello, en México, hablar del amparo es hablar de justicia, de libertad, de igualdad, de legalidad y de seguridad jurídica.

Para comprender mejor el amparo mexicano conviene conocer, cuando menos de manera somera, la estructura política de México, constituido como una Federación, integrada por 31 Estados que se dicen “libres y soberanos” en su régimen interior; lo que les permite tener sus propios órganos legislativos, ejecutivos y judiciales; de suerte que, además de un gobierno federal cuya competencia se extiende a todo el país, existe en cada uno de los Estados de la Federación, un gobierno particular, sujeto a un régimen jurídico propio, como ocurre también con el Distrito Federal, que tiene su propio gobierno y su propio orden jurídico.

Por ello, además del Poder Judicial Federal, existen 32 poderes judiciales locales (de los 31 Estados y del Distrito Federal). El Federal, se integra con la Suprema Corte de Justicia, el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, los tribunales colegiados de circuito, los tribunales unitarios de circuito, los juzgados de distrito. Además existen en el ámbito federal, el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, los tribunales agrarios, el Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje y las juntas federales de conciliación y arbitraje en materia laboral.

Los antecedentes remotos del juicio de amparo mexicano los encontramos en el interdicto de *Homine libero exhibendo* del Derecho romano; los cuatro procesos forales aragoneses, a saber: el proceso de manifestación de las personas, el proceso de aprehensión o secuestro de bienes y sitios, el proceso de inventario de bienes muebles, y el proceso de firma; el *habeas corpus* inglés y su versión estadounidense.

se, así como los recursos españoles de *fuerza* y de *segunda suplicación por injusticia notoria*.

El antecedente inmediato del juicio de amparo mexicano lo constituye el amparo colonial mexicano, del que dan fe los archivos históricos de la Nueva España, porque como afirma el profesor Andrés Lira González:

En efecto, en la época colonial hay una larga tradición que institucionaliza el amparo dentro de un sistema de derecho, no tan expreso formalmente como el constitucional mexicano, pero, sin duda, sí más vigente en la realidad. Es aquí, en la vigencia, en la costumbre, donde nace el empleo del término amparo para designar una institución que nuestros legisladores del XIX recogieron quizá inconscientemente para incorporarla a su modernidad, cumpliendo con la idea o la exigencia de una constitución escrita.⁵

Creado originalmente como un mecanismo de defensa contra actos de las autoridades del Estado, violatorios de los derechos de los seres humanos consagrados en la Constitución, en la actualidad, el actual juicio de amparo mexicano constituye un instrumento procesal de control para protección del orden jurídico nacional y, salvo excepciones, representa el mecanismo terminal de los procedimientos judiciales, administrativos e incluso, legislativos, circunstancia que predica su complejidad y versatilidad que le han valido para ser considerado como acción, recurso y juicio, por lo que para su mejor comprensión conviene tratar de determinar sus principales modalidades, en razón de sus propósitos.

Como previene el artículo 80 de la Ley de Amparo, el objeto de la sentencia que otorga el amparo consiste en restituir al agraviado en el goce de sus derechos violados, mediante el restablecimiento, en lo posible, de las cosas al estado anterior; salvo que el acto reclamado sea de carácter negativo, o sea, de una omisión, en cuyo caso se obligará a la autoridad demandada a que cumpla la obligación correlativa al derecho violado.

Las autoridades responsables, y las que deben intervenir en la ejecución de la sentencia protectora, deben cumplir voluntariamente la misma, dentro de un plazo razonable, de lo contrario, el juez del amparo está facultado para requerirlas, a ellas o a sus superiores jerárquicos, a efecto de que la cumplan; de no ser así, se debe remitir el expediente a la Suprema Corte de Justicia de la Nación, y si esta considera que el incumplimiento es inexcusable, destituirá a la autoridad remisa, o si esta tiene inmunidad constitucional, solicitará a las instancias competentes que inicien el procedimiento de responsabilidad.

⁵ Lira González, Andrés. *El amparo colonial y el juicio de amparo mexicano*, México, Fondo de Cultura Económica, 1972. p. 2.

1 El amparo *habeas corpus*

En su modalidad de *habeas corpus*, los antecedentes del amparo mexicano se remontan al interdicto de *Homine libero exhibendo* del Derecho romano, del que da razón el título XXIX del Libro XLII del Digesto, que por cierto inspira al *Habeas Corpus* inglés, como evidencia su nombre latino.

En 1679 el Parlamento inglés aprobó la célebre ley cuyo texto empieza con las voces latina *Habeas corpus* (que traigas tu cuerpo), que consagra la garantía de la libertad individual; en virtud de acta o writ de *Habeas corpus* expedida por la High Court of Justice, respecto de un detenido, obliga a la autoridad que lo detuvo a presentarlo ante dicho órgano jurisdiccional a efecto de que resuelva acerca de la legitimidad de la detención.

En México, la vigente Ley de Amparo Reglamentaria de los Artículos 103 y 107 Constitucionales, retoma la institución del *Habeas Corpus*, al disponer:

Artículo 17. Cuando se trate de actos que importen peligro de privación de la vida, ataques a la libertad personal fuera de procedimiento judicial, deportación o destierro, o alguno de los actos prohibidos por el artículo 22 de la Constitución Federal, y el agraviado se encuentre imposibilitado para promover el amparo, podrá hacerlo cualquier otra persona en su nombre, aunque sea menor de edad. En este caso, el Juez dictará todas las medidas necesarias para lograr la comparecencia del agraviado, y, habido que sea, ordenará que se le requiera para que dentro del término de tres días ratifique la demanda de amparo; si el interesado la ratifica se tramitará el juicio; si no la ratificase tendrá por no presentada la demanda, quedando sin efecto las providencias que se hubiesen dictado.

Artículo 18. En el caso previsto en el artículo anterior, si a pesar de las medidas tomadas por el juez no se hubiese podido lograr la comparecencia del agraviado, la autoridad que conozca del juicio de amparo, después de que se haya resuelto sobre la suspensión definitiva, mandará suspender el procedimiento en lo principal y consignará los hechos al Ministerio Público.

Transcurrido un año sin que nadie se apersona en el juicio en representación legal del agraviado, se tendrá por no interpuesta la demanda.

El amparo de la libertad, como también se conoce al amparo *habeas corpus*, procede, pues, contra actos de autoridad que importen peligro de privación de la vida, ataques a la libertad personal sin mediar procedimiento judicial, deportación o destierro, penas de mutilación o infamia, azotes y tortura, entre otros; en tales casos, si el agraviado se halla imposibilitado para promover el amparo — como suele ocurrir con frecuencia —, puede hacerlo en su nombre cualquier persona, incluso un menor de edad, a través de demanda presentada oralmente o por escrito, a cualquier hora del día o de la noche, según previenen los artículos 23 y 117 de la ley de la materia. En ese supuesto, el juez de Distrito debe hacer lo ne-

cesario para lograr la comparecencia del agraviado a efecto de que pueda ratificar la demanda de amparo, en cuyo caso se tramitará el juicio.

El amparo *habeas corpus* se ventila en un juzgado de distrito y admite segunda instancia mediante el recurso de revisión que se tramitará en un tribunal colegiado de circuito.

2 El amparo contra leyes

Conlleva el amparo contra leyes — que se reputen inconstitucionales —, el ejercicio del control de la constitucionalidad en aras de la defensa y preservación de la Constitución. En este caso, el amparo se pedirá ante juez de distrito y podrá ser no sólo contra leyes federales o locales, sino también contra tratados internacionales o reglamentos expedidos por el Ejecutivo Federal o el Ejecutivo local, o cualquier reglamento, decreto o acuerdo de observancia general, que por su sola entrada en vigor, o con motivo del primer acto de aplicación, ocasionen perjuicio al quejoso, según previene la fracción primera del artículo 114 de la Ley de Amparo.

Como el amparo contra leyes está previsto en dos instancias, se puede impugnar la sentencia dictada por el juez de distrito, mediante el recurso llamado de revisión, ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación, a condición de que, como previenen el inciso a) de la fracción VIII del artículo 107 constitucional y el inciso a) de la fracción I del artículo 84 de la Ley de Amparo, subsista en el recurso el problema de constitucionalidad.

3 El amparo de casación

La modalidad del juicio de amparo conocida como amparo de casación se considera inspirada en el recurso de casación francés, dado su propósito de dilucidar la legalidad de las sentencias definitivas, laudos y demás resoluciones que ponen fin al juicio, incluidas las que lo dan por concluido sin decidir en lo principal, y respecto de las cuales las leyes comunes no establecen recurso alguno merced al cual puedan revocarse o modificarse.

El de casación es un amparo directo, de una sola instancia, cuyo conocimiento compete al Tribunal Colegiado de Circuito correspondiente, sin perjuicio de que la Suprema Corte de Justicia de la Nación, de oficio o a petición fundada del respectivo Tribunal Colegiado de Circuito, o del Procurador General de la República, ejerza su facultad de atracción para conocer del mismo, cuando su interés y trascendencia así lo ameriten.

En los términos de la fracción IX del artículo 107 constitucional, las resoluciones dictadas por los Tribunales Colegiados de Circuito en el amparo directo de casación no admiten recurso alguno, excepto en los casos que decidan

acerca de la inconstitucionalidad de una ley o establezcan la interpretación directa de un precepto constitucional, los cuales si son recurribles ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación, pero sólo respecto a la decisión de las cuestiones propiamente constitucionales.

4 El amparo administrativo

El orden jurídico mexicano permite impugnar en la vía de amparo los actos y resoluciones de la administración pública federal, del Distrito Federal, de los estados de la República y de sus municipios, a través de un procedimiento que se equipara al contencioso administrativo; empero, a consecuencia de la creación de tribunales contencioso administrativos en el ámbito federal y en el 75% de las entidades federativas, el número de este tipo de amparos se ha reducido drásticamente, toda vez que es improcedente contra los referidos actos y resoluciones de sus respectivas administraciones públicas que deban ser revisados de oficio, o proceda contra ellos algún recurso, juicio o medio de defensa legal por virtud del cual puedan ser modificados, revocados o nulificados.

Cuando la sentencia que pone fin al amparo administrativo es favorable al quejoso, y el acto reclamado es de carácter positivo, deberán volver las cosas al estado que guardaban antes de la realización del acto; y cuando el acto reclamado sea de carácter negativo, o sea, que se trate de una omisión, el efecto del amparo, como señala el artículo 80 de la Ley de Amparo, será obligar a la autoridad responsable a que obre en el sentido de respetar la garantía de que se trate y a cumplir, por su parte, lo que la misma garantía exija. En ambos casos la protección sólo beneficia al quejoso, o sea a la parte actora en el juicio de amparo, pues no tiene efectos *erga omnes*.⁶

Por tanto, cuando los actos o las resoluciones administrativas no sean impugnables ante tribunal administrativo, podrán combatirse en la vía de amparo, ante Juzgado de Distrito, a condición de agotar ante la propia administración los recursos administrativos oponibles, de conformidad con el principio de definitividad, dado que el artículo 73 de la Ley de Amparo, establece:

El juicio de amparo es improcedente.

(...)

XV. Contra actos de autoridades distintas de los tribunales judiciales, administrativos o del trabajo, que deban ser revisados de oficio, conforme a las leyes que los rijan, o proceda contra ellos algún recurso, juicio o medio de defensa legal por virtud del cual puedan ser modificados, revocados o nulificados, siempre que conforme a las mismas leyes se suspendan los efectos de dichos actos mediante la interposición del recurso o medio de defensa legal que haga valer el agraviado,

⁶ Burgoa Orihuela, Ignacio. *El juicio de amparo*, 32. ed., México, Porrúa, 1995. p. 184.

sin exigir mayores requisitos que los que la presente Ley consigna para conceder la suspensión definitiva, independientemente de que el acto en sí mismo considerado sea o no susceptible de ser suspendido de acuerdo con esta Ley.

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

Se podrá impugnar la sentencia o resolución que ponga fin al juicio de amparo en el juzgado de distrito, mediante recurso de revisión que, por lo general, se llevará en segunda instancia en el Tribunal Colegiado de Circuito que corresponda. Excepcionalmente en los términos del artículo 84 de la Ley de Amparo, será competente para conocer del recurso de revisión la Suprema Corte de Justicia de la Nación, cuando habiéndose impugnado en la demanda de amparo — por estimarlos inconstitucionales —, reglamentos expedidos por el Ejecutivo Federal o por los gobernadores de los Estados, o cuando en la sentencia se establezca la interpretación directa de un precepto de la Constitución, subsista en el recurso el problema de constitucionalidad.

La demanda de amparo administrativo, presentada ante juzgado de distrito, deberá formularse por escrito y expresar:

- El nombre y domicilio del quejoso y de quien promueve en su nombre;
- El nombre y domicilio del tercero perjudicado;
- La autoridad o autoridades responsables;
- El acto que de cada autoridad se reclame, con señalamiento, bajo protesta de decir verdad, de cuáles son los hechos o abstenciones que le constan y que constituyen antecedentes del acto reclamado o fundamentos de los conceptos de violación;
- Los preceptos constitucionales que contengan las garantías individuales que el quejoso estime violadas.

5 El amparo en materia agraria

El Libro segundo de la Ley de Amparo se dedica a regular el amparo en materia agraria, a efecto de tutelar a los núcleos de población ejidal o comunal y a los ejidatarios y comuneros en sus derechos agrarios, lo mismo que, en su pretensión de derechos, a los miembros del sector campesino, en aras de alcanzar un auténtico equilibrio entre las partes basado en el principio procesal de igualdad por compensación, para lo cual entre otras modalidades establece la de conferir representación legal para interponer juicio de amparo en nombre de un núcleo de población a los dirigentes ejidales y a los ejidatarios y comuneros pertenecientes al núcleo de población perjudicado, cuando después de transcurridos 15 días de notificado el acto reclamado, el comisariado no interpone la demanda de amparo.

Asimismo, en el amparo en materia agraria se simplifican al máximo las

formalidades requeridas para la demanda, y las omisiones debe subsanarlas el juez, quien, además debe suplir la deficiencia de la queja y de las exposiciones, comparecencias y alegatos de ejidatarios y comuneros, a quienes, por cierto, se amplía a 30 días el término para interponer la demanda de amparo.

La creación de los tribunales agrarios en 1992, trajo por consecuencia una notoria disminución en el número de amparos en materia agraria, porque la mayoría de las cuestiones que antes se ventilaban ante las autoridades administrativas agrarias, competen ahora a estos tribunales, cuyas resoluciones definitivas se impugnan en amparo directo ante los tribunales Colegiados de Circuito, los cuales deciden en definitiva, excepto cuando su resolución verse sobre la inconstitucionalidad de una ley contengan la interpretación de un precepto constitucional, en cuyo caso puede la Suprema Corte de Justicia de la Nación ejercer su facultad de atracción, o puede impugnarse el fallo ante dicho órgano.

6 La suspensión del acto reclamado

Con el fin de evitar se causen al agraviado perjuicios irreparables durante la tramitación del juicio de amparo, la ley de la materia prevé la adopción de la medida precautoria denominada suspensión del acto reclamado, la cual puede otorgarse de oficio, cuando se trate de actos que importen peligro de privación de la vida, deportación, destierro o penas prohibidas por la Constitución, como mutilación, marca, azotes, palos o tormento, o bien, se trate de algún acto que de consumarse, haría físicamente imposible restituir al quejoso en el goce de la garantía individual reclamada; o puede decretarse a petición del agraviado, a condición de que no se siga perjuicio al interés social, ni contravenga disposiciones de orden público, y que sean de difícil reparación los daños y perjuicios que se causen al agraviado si el acto se ejecuta.

IV El contencioso administrativo

Implícitamente, la Constitución mexicana establece un sistema nacional de justicia administrativa, mediante diversas disposiciones contenidas en sus artículos 73, 115, 116 y 122, a efecto de que este tipo de justicia se imparta tanto en el ámbito federal, como en el del Distrito Federal, de los Estados y de los municipios.

1 En el ámbito federal

En su fracción XXIX-H, el artículo 73 constitucional faculta al Congreso de la Unión para expedir leyes que instituyan tribunales de lo contencioso-administrativo, dotados de plena autonomía para dictar sus fallos, y que tengan a su cargo dirimir las controversias que se susciten entre la administración pública federal y los particulares, estableciendo las normas para su organización, su fun-

cionamiento, el procedimiento y los recursos contra sus resoluciones.

En ejercicio de dicha facultad, el Congreso federal decretó la Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, actualmente en vigor, con carácter de tribunal administrativo, dotado de plena autonomía para dictar sus fallos, y competencia para conocer de los juicios que se promuevan contra las resoluciones definitivas dictadas por autoridades fiscales federales y organismos fiscales autónomos, en que se determine la existencia de una obligación fiscal, se fije en cantidad líquida o se den las bases para su liquidación, y de los demás asuntos que se detallan en las diversas fracciones del artículo 11 de la referida Ley Orgánica.

2 En el ámbito del Distrito Federal

El artículo 122 constitucional, en la fracción V de la base primera de su apartado C, otorga a la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, entre otras facultades, la contenida en el inciso n), consistente en expedir la Ley Orgánica del Tribunal de lo Contencioso Administrativo para el Distrito Federal, en cuya virtud, dicho órgano legislativo expidió la Ley del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal, publicada en la Gaceta Oficial del Distrito Federal del 21 de diciembre de 1995, que crea a dicho órgano con el carácter de tribunal administrativo, con competencia para conocer, en los términos del artículo 23 de dicho ordenamiento, de las controversias que se susciten entre la administración pública del Distrito Federal y los particulares.

3 En el ámbito de los estados de la República

El artículo 116 constitucional, en su fracción V, previene que las Constituciones y leyes de los Estados podrán instituir Tribunales de lo Contencioso-Administrativo dotados de plena autonomía para dictar sus fallos, que tengan a su cargo, únicamente, dirimir las controversias que se susciten entre la Administración Pública Estatal [sin incluir la Administración Pública Municipal] y los particulares, estableciendo las normas para su organización, su funcionamiento, el procedimiento y los recursos contra sus resoluciones. Ante esa posibilidad, más de tres cuartas partes de los Estados la han aprovechado, muchos de los cuales, en exceso de lo previsto en el citado precepto constitucional, otorgan competencia a su Tribunal de lo Contencioso Administrativo Estatal, o su equivalente, para conocer de las controversias entre la Administración Pública Municipal y los particulares.

4 En el ámbito municipal

A consecuencia de la reforma de 1999, el artículo 115 constitucional, en su fracción I otorga facultades a los Ayuntamientos para aprobar, de acuerdo con

las leyes en materia municipal que deben expedir las legislaturas de los Estados, los bandos de policía y gobierno, los reglamentos, circulares y disposiciones administrativas de observancia general dentro de sus respectivas jurisdicciones, que organicen la administración pública municipal y regulen las materias, funciones y procedimientos de su competencia.

Dichas leyes tendrán como objeto establecer, entre otras cuestiones, las bases generales del procedimiento administrativo, incluyendo los medios de impugnación y los órganos para dirimir las controversias entre la administración pública municipal y los particulares, con sujeción a los principios de igualdad, publicidad, audiencia y legalidad. Se trata, pues, de incorporar al sistema nacional de justicia administrativa, el ámbito municipal, a efecto de que todos los órdenes de gobierno estén incluidos en él.

De esta suerte, la reforma municipal del artículo 115 constitucional abre la posibilidad de insertar la justicia administrativa en el ámbito municipal, en tres vertientes: la del recurso administrativo en sede administrativa, la del contencioso administrativo, y la vertiente de la llamada justicia de barandilla, implícita en el artículo 21 constitucional [como en las Constituciones particulares de los Estados y en las leyes orgánicas municipales] en cuya virtud, el presidente municipal y los jueces calificadoros del municipio aplican las sanciones establecidas en los bandos de policía y gobierno y reglamentos municipales, por las infracciones a los reglamentos gubernativos y de Policía, las que únicamente consistirán en multa o arresto hasta por treinta y seis horas.

En los términos del artículo segundo transitorio del decreto que reformó el artículo 115 constitucional, publicado en el Diario Oficial de la Federación de 23 de diciembre de 1999, "Los Estados deberán adecuar sus constituciones y leyes conforme a lo dispuesto en este decreto a más tardar en un año a partir de su entrada en vigor. En su caso, el Congreso de la Unión deberá realizar las adecuaciones a las leyes federales a más tardar el 30 de abril del 2001." En cumplimiento de este precepto, se reformó la Constitución particular del Estado de Guanajuato, lo que permitió la creación de Juzgados Administrativos Municipales, estructurados como órganos jurisdiccionales de control de legalidad en los municipios, dotados de autonomía para dictar sus fallos; quienes conocen y resuelven el recurso de inconformidad promovido por los particulares sobre los actos y resoluciones de la administración municipal.

V Colofón

Tales son, en suma, los principales instrumentos de control judicial de los actos del Estado mexicano; su diseño, obviamente, es perfectible, y para ello se requiere, principalmente asegurar la independencia, la autonomía, la imparcialidad

y la neutralidad política de las personas físicas que están a cargo de los órganos encargados de dicho control.

Bibliografía

Burgoa Orihuela, Ignacio. *El juicio de amparo*, 32. ed., México, Porrúa, 1995.

Castro y Castro, Juventino. *El artículo 105 constitucional*, México, Porrúa, 1997.

Lanz Cárdenas, José Trinidad. *La contraloría y el control interno en México*, México, Fondo de Cultura Económica, 1987.

Lira González, Andrés. *El amparo colonial y el juicio de amparo mexicano*, México, Fondo de Cultura Económica, 1972.

Márquez Gómez, Daniel. *Los procedimientos administrativos materialmente jurisdiccionales como medios de control en la administración pública*, México, UNAM; 2003.

Subirats, Joan. *Análisis de políticas públicas y eficacia de la administración*, INAP, Madrid, 1989.

Informação bibliográfica deste texto, conforme a NBR 6023:2002 da Associação Brasileira de Normas Técnicas (ABNT):

FERNÁNDEZ RUIZ, Jorge. El control judicial de los actos del Estado, entre el pasado y el futuro del Derecho Administrativo. *A&C Revista de Direito Administrativo e Constitucional*, Belo Horizonte, ano 7, n. 29, p. 97-111, jul./set. 2007.