

300609  
55  
2ej



UNIVERSIDAD LA SALLE

ESCUELA DE DERECHO

**TECNICISMOS EN EL JUICIO DE AMPARO  
ADMINISTRATIVO**

TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN

**T E S I S**  
QUE PARA OBTENER EL TITULO DE  
**LICENCIADO EN DERECHO**

P R E S E N T A  
**MERCEDES CAROLINA PENICHE CASTELLANOS**

ASESOR:  
**LIC. JAIME VENEGAS VALDESPINO**

MEXICO, D. F.

1992



Universidad Nacional  
Autónoma de México



## **UNAM – Dirección General de Bibliotecas Tesis Digitales Restricciones de uso**

### **DERECHOS RESERVADOS © PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL**

Todo el material contenido en esta tesis está protegido por la Ley Federal del Derecho de Autor (LFDA) de los Estados Unidos Mexicanos (México).

El uso de imágenes, fragmentos de videos, y demás material que sea objeto de protección de los derechos de autor, será exclusivamente para fines educativos e informativos y deberá citar la fuente donde la obtuvo mencionando el autor o autores. Cualquier uso distinto como el lucro, reproducción, edición o modificación, será perseguido y sancionado por el respectivo titular de los Derechos de Autor.

# TECNICISMOS EN EL JUICIO DE AMPARO ADMINISTRATIVO

## I N D I C E

INTRODUCCION .....	3
--------------------	---

### C A P I T U L O I

#### ANTECEDENTES HISTORICOS DEL JUICIO DE AMPARO EN MEXICO

Constitución de 1824 .....	9
Las leyes constitucionales de 1836 .....	11
Voto de José F. Ramírez .....	12
Aportaciones de Crescencio Rejón al Amparo .....	13
Proyecto de mayoría y minoría .....	16
Bases Orgánicas de 1843 .....	19
Actas de Reforma de 1847 .....	21
Constitución de 1857 .....	25
Constitución de 1917 .....	30
Leyes reflamentarias del Juicio de Amparo .....	37
Proyección Internacional del Juicio de Garantías .....	57

### C A P I T U L O I I

#### PRINCIPIOS RECTORES DEL JUICIO DE GARANTIAS

Iniciativa o Instancia de Parte Agraviada .....	64
Existencia de Agravio Personal o Directo .....	65
Relatividad de las Sentencias .....	69
Definitividad del Acto Reclamado .....	73
De Estricto Derecho .....	81
De Prosecución Judicial .....	89

## C A P I T U L O   I I I

### ALGUNOS PROBLEMAS CONTEMPORANEOS EN EL JUICIO DE AMPARO ADMINISTRATIVO

El acto reclamado .....	97
El interés jurídico .....	101
Designación de la autoridad responsable .....	103
Substitución de autoridades .....	115
(Caso específico de la competencia de la Procuraduría Federal del Consumidor en materia de precios acordados por la Secretaría de Comercio y Fomento Indus- trial)	
Problemática del Principio de Definitividad en Materia Administrativa .....	121

## C A P I T U L O   I V

### LA SUPLENCIA DE LA QUEJA EN MATERIA ADMINISTRATIVA

Connotación del término .....	133
La suplencia de la Queja en materia Agraria .....	143
La suplencia de la Queja en Materia Adminis- trativa y el Amparo contra leyes.....	175
La Suplencia de la Queja y el Principio de Legalidad de los Actos Administrativos .....	204
Propuesta de reforma del artículo 76 bis de de la Ley de Amparo .....	227
CONCLUSIONES .....	231
BIBLIOGRAFIA .....	243

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

Mediante la realización del presente trabajo, ha sido mi inquietud exponer algunas de las situaciones y cuestiones técnicas del Juicio de Amparo en Materia Administrativa que impiden lograr con éxito la protección de la Justicia Federal, que en muchas ocasiones amparan verdaderas injusticias, que suelen ser consecuencia del incumplimiento de un simple requisito de forma y que en algunas ocasiones ,constituyen en mi opinión, un rigorismo innecesario.

Igualmente, ha sido mi intención poner de manifiesto la necesidad de ampliar la Suplencia de la Queja para esta materia, pues ante el preocupante y desmedido aumento de las funciones del Estado en sectores que a la luz de la Constitución le están totalmente vedados, surge la necesidad de proteger los derechos de los gobernados, quienes en muchas ocasiones se ven en verdaderas situaciones de desventaja ante la informe normación Administrativa.

El Juicio de Amparo es de una gran extensión y la Materia Administrativa resulta ser en muchas ocasiones compleja, por lo que excedería los límites de la presente tesis hacer un examen amplio y detallado de los casos que ameriten reforma y lograr a fondo , el examen de la materia desde todos sus ángulos, en todas las situaciones y con todo el carácter técnico que la norma Administrativa lleva implícito.

El Juicio de Garantías ha tomado un profundo arraigo en la conciencia popular, quizá debido a la figura de la suspensión, lo que ha provocado en los gobernados el sentir de que el juicio no reviste complicación alguna, tal vez se piense que porque su nombre no es desconocido, el juicio tampoco lo es.

Necesario es que tanto el particular como los abogados, tomen conciencia de que el Amparo no es un juicio más, y que es necesario que para lograr con éxito el ejercicio de la acción, se requiere el pleno conocimiento no sólo de la materia, sino también de los caracteres distintivos de cada una de las ramas que integran el juicio.

CAPITULO I

ANTECEDENTES HISTORICOS  
DEL JUICIO DE AMPARO  
EN MEXICO

He considerado tratar el tema sin tomar en cuenta los antecedentes extranjeros y en México a partir de nuestra primer Constitución en 1824, puesto que considero que el Juicio ha constituido una institución sin parangón con una identidad universal pero indiscutiblemente mexicana, superior sin modestia a la emanada de otros sistemas jurídicos o leyes que fueron creados mucho antes de que México obtuviera su independencia.

Debo aclarar que no dudo que en un sentido meramente comparativo existan similitudes con otros ordenamientos jurídicos como en el de los antiguos pueblos de Egipto, Babilonia, o el de los hebreos o romanos o que pueda haber punto de comparación con sistemas legales como el de España, Francia, Inglaterra o Estados Unidos o en México en la época precolonial o de la colonia, sin embargo en cuanto a la protección de garantías individuales poco o nada tienen que ver con la creación de nuestro Juicio de Amparo.

Tal vez la única influencia extranjera verdadera en los forjadores de nuestro juicio de garantías, es la obra de Alexis de Toqueville "La democracia en América", de la cual citare algunos puntos básicos.

La obra se edita en París en 1835 y hace célebre a su autor como uno de los pensadores políticos a la altura de Aristóteles y Maquiavelo, e inclusive se le considera el nuevo Montesquieu.



Segun investigaciones realizadas por el jurista Carlos Echánove Trujillo, la obra de Toqueville es traducida al castellano por A. Sánchez Bustamante y llega a México en 1932, lo que permite su conocimiento por José Fernando Ramírez, Manuel Crescencia Rejón, Mariano Otero y Ponciano Arriaga, quienes son forjadores de nuestra institución de Amparo. (1)

En el capítulo IV de su valiosa obra, Toqueville se ocupa del poder judicial y expone:

"La primera característica del poder judicial es la de servir de árbitro, para que tenga lugar la actuación de los tribunales es indispensable que haya litigio.

Para que haya juez es necesario la existencia de un proceso, en tanto que la ley no da lugar a una demanda el poder judicial no tiene lugar de ocuparse de ella. Existe aunque no se le vea.

Cuando un juez en un proceso se opone a una ley relativa al mismo, amplía su esfera de atribuciones."

"La segunda característica del Poder Judicial es la de pronunciarse sobre casos particulares y no en principios generales.

Si el juez ataca directamente el principio general y lo destruye, sin tener en cuenta el caso particular, sale de la esfera en que todos los pueblos están de acuerdo en mantenerlo."

(1) Arellano García Carlos. "El Juicio de Amparo". Edit. Porrúa, México, 1983, pp:100-101.

"La tercera característica es la de no actuar más que cuando se acude a él o seguir la expresión legal cuando se le somete a causa.

"Se le somete un acto y lo interpreta, pero no puede ir por sí mismo a perseguir a los criminales, a buscar la justicia y examinar los hechos, el poder judicial quebrantaría su naturaleza pasiva, si tomara la iniciativa y se estableciera como censor de las leyes."

"Los norteamericanos han conservado en el poder judicial esas tres características; el juez norteamericano no puede pronunciar sentencias sino cuando hay litigio. No se ocupa sino de casos particulares y para actuar debe esperar a que se le someta la causa.

Los norteamericanos han reconocido en los jueces, el derecho de fundar sus decisiones sobre la Constitución, más que sobre las leyes. En otros términos les han permitido no aplicar las leyes que les parezcan anticonstitucionales" (2).

Los tratadistas de Amparo admiten sin discrepancia la influencia de Toqueville en la estructuración de nuestro Juicio, Fix Zamudio sostiene que Rejón incluso citó en la exposición de motivos de 1840 y agrega, que igualmente se alude a aquél en la

(2) Op cit pp: 101

exposición de motivos del proyecto llevado al Constituyente de 1856-1857 (3).

#### CONSTITUCION DE 1824

En octubre de 1824, cobra vigencia la primera Constitución en México; la defensa de la Constitución estaba prevista en varios dispositivos entre los cuales destacan los siguientes puntos:

A. Se faculta a cualquiera de las dos cámaras para conocer sobre las acusaciones de los gobernadores por infracciones a la Constitución Federal, leyes de unión, publicación de leyes y decretos de las Legislaturas de sus respectivos Estados contrarias a la Constitución y a las leyes.

B. Se establece que durante el receso del Congreso Federal haya un Consejo de Gobierno, compuesto por la mitad del Senado uno por cada Estado, entre cuyas funciones estaba la de velar sobre la observancia de la Constitución y las leyes, enviando el expediente a las cámaras para su decisión.

C. Se previene la competencia de la Suprema Corte para conocer de las infracciones a la Constitución y leyes generales, pero se remitió esta defensa a una ley que lamentablemente no llegó a expedirse.

(3) Idem pp:102

D. No dedica un capítulo de enunciados claros sobre derechos del gobernado, oponibles al poder público, sin embargo en varios de sus artículos consagra Garantías Individuales tales como:

- El derecho a la libertad de imprenta y expresión.
- Prohíbe la pena de infamia, confiscación de bienes y aplicación de tormentos.
- Establece el derecho a ser oído en juicio justo ,y juzgado por leyes preestablecidas.
- Prohíbe librar orden de registro si no es por mandamiento escrito y en casos previstos por la ley.
- El presidente no podrá ocupar la propiedad de ningún particular , si en algún caso fuese necesario no podrá hacerlo sin aprobación del Senado o del Consejo de Gobierno. Tampoco podrá privar a ninguno de su libertad, ni imponerle pena alguna.
- Prohíbe la aplicación de la ley retroactivamente (4).

(4) Arellano García Carlos. El Juicio de Amparo. Edit. Porrúa, México, pp:96

## LAS SIETE LEYES CONSTITUCIONALES DE 1836

La primera de las siete leyes constitucionales del 29 de diciembre de 1836, tiene el mérito de establecer un catalogo claro y especializado de las hoy llamadas Garantías Individuales.

De esta Constitución se destacan los siguientes puntos:

1. Se consagra el derecho del Mexicano a no ser privado de su propiedad, a menos que se trate de un objeto de utilidad pública previa indemnización.

2. El sistema de control Constitucional que se establece es a través del "Supremo Poder Conservador", integrado por cinco ciudadanos, los que deberán substituirse cada 2 años.

3. Entre las facultades del Supremo Poder Conservador, estaba la de declarar la nulidad de una ley o decreto cuando lo exijan el Supremo Poder Ejecutivo, la alta Corte de Justicia, o parte de los miembros del Poder Legislativo.

4. Se encontraba igualmente facultado el Supremo poder, para declarar la nulidad de los actos del Poder Ejecutivo y de la Corte o de la autoridad judicial, cuando lo requieran cualquiera de los otros poderes . (5)

(5) Arellano Garcia Carlos. El Juicio de Amparo. Edit. Porrúa, México, 1983, pp:97

## VOTO PARTICULAR DE J. F. RAMIREZ

Se palpó la necesidad en breve lapso de reformar las Siete Leyes Constitucionales de 1836, para lo cual se produce un proyecto de reformas elaborado por un grupo de diputados al Congreso Nacional. El proyecto no fue unánime, por lo que el diputado José Fernando Ramírez emitió su voto particular de gran trascendencia para el Amparo, destacando los siguientes puntos:

A. Se propone el control Constitucional y de legalidad a través de la Suprema Corte de Justicia.

B. Haciendo alusión a la obra de Alexis de Toqueville, sin hacer cita textual del autor, se refiere a un reclamo contencioso, como sistema de control en actos que se reclamen bien sea del ejecutivo o de las leyes.

C. Desafortunadamente mantiene la excitativa del reclamo en órganos del Estado: Diputados, Senadores y Juntas Departamentales.

No obstante la innegable relevancia del voto, el proyecto de reformas fracasó y no se llevó a cabo. (6)

A pesar de que la doctrina Mexicana ha hecho amplia referencia al voto particular de José F. Ramírez, en general se atribuye la paternidad del Juicio de Garantías a Don Manuel

(6) Arellano García Carlos. Op cit, pp:101.

Crescencio Rejón, mérito que no niego, pero considero que ha faltado otorgar reconocimiento a este voto particular, pues sea tal vez la primera ocasión en que se habla de que el control de la legalidad debe recaer en el Poder Judicial, y contiene verdaderamente la semilla del Juicio de Amparo.

Las Constituciones de 1824 y 1836, en realidad contemplan sistemas híbridos muy lejanos a la institución del Juicio de Garantías, aunque tienen el mérito innegable de proponer sistemas de defensa Constitucional, considero sin embargo, de mayor importancia la propuesta de Ramírez mediante su voto particular, pues tal vez de haber tenido más eco ésta última, el Juicio de Amparo hubiese tenido menos tropiezos, en tanto que supera en claridad esta propuesta a la de Don Mariano Otero.

#### APORTACIONES DE CRESCENCIO REJON AL JUICIO DE AMPARO

La implantación del Federalismo, el aumento a los aranceles, el comercio de exportación, así como la exigencia de envío para el contingente de la campaña contra Texas, originó un profundo descontento en el Estado de Yucatán, motivando un levantamiento en 1840 y una breve separación de la República (7).

(7) Arellano García Carlos. El Juicio de Amparo. Edit. Porrúa, México, 1983, pp:107.

Manuel Crescencio Rejón, cuyo verdadero nombre era Manuel Crescencio García Rejón y Alcalá, participó en uno de los levantamientos que organizó una Logia Masónica en contra del presidente Bustamante; al capitular la insurrección se exilió en Yucatán hasta que se reestableció el régimen Federal (8).

"Electo diputado al Congreso local, se le confió junto con Pedro C. Pérez y Darío Escalante, que redactara un proyecto de reformas a la Constitución local de 1825, pero Crescencio Rejón propuso que se redactara una nueva Carta Fundamental, entre cuyas innovaciones, incluyó al Amparo como medio de defensa de la Constitución y de las leyes ." ( 9 )

"El proyecto de Rejón entregaba a la Suprema Corte de Justicia el control Constitucional para poder oponerse a las providencias anticonstitucionales del Congreso y a las ilegalidades del Ejecutivo, y no contemplaba la posibilidad de que procediera contra actos de autoridad, involucrando indebidamente derechos políticos" (10).

El proyecto de 1840 fué aprobado el 31 de marzo de 1841 y entró en vigor en el Estado, en mayo de ese mismo año; entre los innegables méritos de dicho proyecto se encuentra el de establecer un catálogo unitario de derechos oponibles al Poder público.

(8) Op cit, pp:108.

(9) Arellano García Arellano Carlos. El Juicio de amparo. Edit. Porrúa, México, 1983, pp:105.

(10) Tena Ramírez Felipe. Derecho Constitucional. Edit. Porrúa México 1981, pp:493.



Asimismo como señala Felipe Tena Ramírez tuvo como conquistas las siguientes:

A. La defensa de la Constitución se encomienda al Poder Judicial y no al Organo Político.

B. La actividad Judicial sólo puede ejercerse a petición de parte agraviada.

C. La definición de inconstitucionalidad, sólo aprovecha el caso concreto, con lo que se excluyen las apreciaciones generales". (11)

Igualmente destacan ,tal y como lo menciona Carlos Arellano Garcia , los siguientes puntos:

1) Se actualiza el verbo, Amparar proveniente de un antiguo vocablo Español.

2) Se encomienda el control Constitucional y de Legalidad al Poder Judicial, reconociendo la supremacía de éste .

3) Se consagra el Principio de Instancia de Parte Agraviada.

4) Procede el Amparo contra actos del Gobernador y del Ejecutivo y en general contra toda clase de autoridades exceptuando las del orden Judicial.

(11) Op cit, pp:492.

5) Se establece el Principio de Relatividad de las Sentencias.

6) Procede contra violación a Garantías Individuales.

7) Los perfiles característicos del Juicio de Amparo Yucateco se perfilan con nitidez en el Amparo actual . (12)

#### PROYECTO DE MAYORIA Y MINORIA 1942.

Con el objeto de reformar las siete leyes constitucionales de 1836, se integró un Congreso Constituyente, en el que se nombró una comisión para elaborar el proyecto de Constitución, dentro de la comisión se formaron dos grupos uno mayoritario que era Centralista y otro minoritario que era Federalista (13).

Entre el grupo mayoritario se encontraban Antonio Díaz Guzmán, José Fernando Ramírez, Pedro Ramírez y Joaquín Ladrón de Guevara; entre el grupo minoritario se encontraban José Espinosa de los Monteros, Mariano Otero y Octavio Muñoz Ledo.

En razón de lo anterior, para efectos del Amparo, resulta más importante el proyecto formulado por el grupo minoritario Federalista en atención a que participó en él Mariano, Otero (14).

(12) Arellano García Carlos. El Juicio de Amparo. Edit. Porrúa, México, 1983, pp:110-111.

(13) Op cit, pp:113.

(14) Arellano García Carlos. El Juicio de Amparo. Edit. Porrúa México, 1983, pp:113.

Los tratadistas de Amparo juzgan este proyecto creado básicamente por Otero, inferior al de Rejón en tanto que tal y como establece el maestro Burgoa : "En este caso las autoridades responsables sólo podían ser el Ejecutivo y el Legislativo Locales que - dando fuera del control Jurisdiccional, el poder Judicial Local y los tres poderes Federales, sólo se contraía el reclamo a las violaciones de las Garantías Individuales a diferencia del sistema de Rejón que lo hacía extensivo a toda infracción Constitucional."(15)

Por otro lado, cuando contempla la impugnación de la ley lo hace de una manera híbrida pues no da reclamo al afectado sino a un órgano político como el Presidente de acuerdo con su consejo, los Diputados, Senadores, Legislaturas y la decisión de inconstitucionalidad se otorga no a la Suprema Corte sino a las legislaturas por mayoría (16).

De dicho proyecto destacan los siguientes puntos:

Respecto a las Garantías Individuales se establece: "Las garantías establecidas en esta Constitución son inviolables, cualquier atentado contra ellas, hace responsable a la autoridad que lo ordena y al que lo ejecuta, por lo tanto debe ser castigado como un crimen con abuso de la fuerza esta responsabilidad podrá exigirse en todo tiempo".

(15) Burgoa Orihuela Ignacio. El Juicio de Amparo. Edit. Porrúa, México, 1986, pp:119.

(16) Arellano García Carlos. El Juicio de Amparo. Edit. Porrúa, México 1983, pp:115.

"todo acto de los poderes Legislativo y Ejecutivo que prive a una persona determinada de alguna Garantía podrá ser reclamada por el ofendido ante la Suprema Corte que deliberando en mayoría decidirá el reclamo que podrá hacerse dentro de los 15 días siguientes a la publicación de la Ley u orden en el lugar de residencia del ofendido".

Sobre impugnación de Leyes se establece que: "Si dentro de un mes de publicada la Ley del Congreso fuere reclamada como anticonstitucional, se mandará la ley a la revisión de las legislaturas, que dentro de los 3 meses darán a conocer su voto diciendo simplemente si es o no Inconstitucional, remitiendo las declaraciones a la Suprema Corte quien publicará el resultado (17).

En el proyecto de mayoría en el que participó José Fernando Ramírez, se otorga el control Constitucional a un órgano político, dando facultad al Senado para declarar la nulidad de los actos del Ejecutivo, cuando sean contrarios a la Constitución y por otra parte de manera híbrida faculta a la Suprema Corte para conocer de los actos de Inconstitucionalidad del Gobierno Supremo, estableciendo al efecto que "las autoridades y funcionarios de los que se reclame el acto deberán de hacer sus observaciones al Gobierno o a la Corte según convenga y darán cuenta al Senado con todos los antecedentes bajo su más estrecha responsabilidad."

(17) Idem, pp:115

Si bien es loable que el proyecto de mayoría contenga la preocupación de consagrar un medio de tutela contra la inconstitucionalidad de los actos, el sistema establecido es muy diferente y desde luego es inferior frente al sistema del proyecto de la minoría y mucho muy inferior al sistema de la Constitución Yucateca. (18)

Posteriormente todos los miembros de la Comisión formularon un solo proyecto de poca relevancia, en el que se establecen las Garantías Individuales a manera de "Derechos Naturales del Hombre", y se establece el sistema de tutela Constitucional de carácter político atribuyéndole a la cámara de Diputados la facultad de declarar la nulidad de actos del Ejecutivo dicho proyecto no llegó a convertirse en Constitución, porque mediante decreto del 19 de diciembre de 1843, se disolvió la Comisión por orden de Santa Ana, nombrándose en substitución a una Junta de Notables que elaboraran un nuevo proyecto de Constitución que se denominó Bases Orgánicas de 1843. (19)

#### BASES ORGANICAS DE 1843

"La Junta Legislativa instituida según decretos del 19 y 23 de Diciembre de 1842, preparó un documento Constitucional denominado " Bases de Organización política de la República Mexicana", que sancionó Santa Ana en su carácter de Presidente provisional.

(18) Idem, pp:115.

(19) Burgoa Orihuela Ignacio. El Juicio de Amparo. Edit. Porrúa, México 1986, pp:124.

Se trata de una Constitución Centralista, similar a la de 1836, se suprime el control político pero sin establecer otro que lo sustituya, lo que representó un retraso en la historia del Juicio de Amparo". (20)

No obstante lo anterior, podemos destacar las siguientes ventajas:

- 1) Establece la supremacía de la Constitución.
- 2) Hace un muy completo enunciado de Garantías Individuales.
- 3) Establece la Garantía de Legalidad y contiene los antecedentes de nuestros actuales artículos constitucionales 14 y 16.
- 4) No obstante el incompleto sistema de control constitucional de carácter político sin que exista precepto expreso, concede al poder judicial el control Constitucional al establecer entre las facultades de la Suprema Corte la de oír dudas de los tribunales, y juzgándola dictar la declaración correspondiente.

Las Bases Orgánicas rigieron hasta 1846, en que el General José Mariano Salas instaure nuevamente la vigencia de la Constitución de 1824, la cual no tenía un enunciado completo de Garantías Individuales (21).

(20) Arellano García Carlos. El Juicio de Amparo. Edit. Porrúa, México, 1983, pp:115.

(21) Op cit, pp:116.

## ACTAS DE REFORMA

El régimen Federal fué reestablecido mediante convocatoria a un Congreso Constituyente que inició sus labores en diciembre de 1846. En el seno del Congreso se designó una comisión que tendría a su cargo la elaboración del documento Constitucional pero las opiniones se dividieron por una parte se encontraba Zubieta, Cardoso y Manuel Crescencio Rejón y por la otra Mariano Otero, con la abstención de Espinosa de los Monteros (22).

"Fué entonces cuando ocurrió un caso, a la par curioso y trascendental en la historia de nuestro Derecho. Rejón, el autor indiscutible de la organización del amparo, no sostuvo su sistema en el seno de la comisión, sino que con Zubieta y Cardoso propuso la restauración lisa y llana de la Constitución de 24" (23).

Mariano Otero no estuvo de acuerdo con la iniciativa de la mayoría, por lo que formuló voto particular y aprovechó como suyo lo principal del sistema de Rejón, lo formuló magistralmente y lo hizo circular en el Seno de la Asamblea.

Este hecho ha dado lugar a que un gran número de estudiosos de la materia le atribuyan la paternidad del Juicio, a Mariano Otero, llegando incluso al extremo de considerar a Rejón como un simple precursor del Amparo.

(22) Ibidem.

(23) Arellano García Carlos. El Juicio de Amparo. Edit. Porrúa, México 1983, pp:105.

Considero que este hecho (la formación del voto particular por parte de Otero), de ninguna manera obscurece el prestigio de Rejon como forjador del Amparo a en tanto que Otero evidentemente se vio influenciado por aquél, "en 1847 las ideas de Rejón fueron publicadas en folletos en Mérida y en México, que debieron seducir a Mariano Otero", no obstante, la historia ha ubicado a Crescencio Rejón en el sitio que como jurista excelso le corresponde, aunque tal como lo menciona Carlos Arellano García no podemos atribuir la creación del Amparo a una sola persona (24).

"El muy destacado constitucionalista Manuel Herrera y Lasso ha llegado a considerar: <<Rejón instaura tres procedimientos distintos de contenido impreciso: un auténtico juicio, un Incidente de Previo y Especial pronunciamiento, un Recurso de Alzada y Responsabilidad. No es probable con este confuso sistema percibir con perfiles netos el Juicio Constitucional>>" (25).

Tampoco la propuesta de Mariano Otero constituyó un sistema ni remotamente similar, al que conocemos hoy en día, en tanto que propone igualmente un sistema mixto, pues por una parte le otorga facultad a los Tribunales Federales respecto a protección a Garantías Individuales, y por la otra concede facultad al Congreso para nulificar las leyes contrarias a la Constitución; he ahí la diferencia entre esta propuesta y la de Rejón, este último si ponía en manos del órgano judicial el control de

(24) Op cit, pp:117.

(25) Arellano García Carlos. El Juicio de Amparo. Edit. Porrúa, México 1983, pp:105.



Constitucionalidad y operaba a través del individuo, constreñido al caso particular. (26)

Por su parte Burgoa hace mención a la opinión de Echánove Trujillo, biógrafo de Rejón, "si Don Crescencio hubiese estado presente en las discusiones (del voto de Don Mariano Otero), seguramente hubiera evitado que por una falta de penetración de Otero se hubiera excluido al Poder Judicial de entre las autoridades capaces de infringir la Constitución."

Como lo afirma su biógrafo, la ausencia de Don Crescencio se debió a un incidente, que resultó ser calumnioso, a través del cual se le lanzó la imputación de negociar en contra de México, por lo que optó por no volver al Congreso pretextando, enfermedad (27).

El conjunto de disposiciones que contenía el voto particular de Mariano Otero dió lugar a los artículos 22 al 25, entre cuyos puntos destacan los siguientes:

I.- Faculta al Congreso para declarar la nulidad de las leyes contrarias a la Constitución, pero sólo mediante iniciativa de la Cámara de Senadores.

(26) R Padilla José. Sinopsis de Amparo. Edit. Cárdenas Editores y Distribuidores. México 1978, pp:73.

(27) Burgoa Orihuela Ignacio. El Juicio de Amparo. Edit. Porrúa, México 1989, pp:123.

II.- Igualmente podrán reclamar ante la Suprema Corte la constitucionalidad de una ley, sometida al Congreso dentro del mes siguiente a su publicación : el Presidente de acuerdo con su Ministerio, los Diputados, 6 Senadores o 3 Legislaturas, pero el examen de la ley no lo hará la Corte, sino las Legislaturas dentro de los 3 meses siguientes.

III.- En otro artículo se faculta igualmente a los Tribunales Federales, para amparar a los habitantes de la República en las violaciones a los derechos Constitucionales, leyes anticonstitucionales y contra todo ataque de los poderes Legislativo y Ejecutivo, ya de la Federación , ya de los Estados, limitándose a impartir protección a los casos particulares (consagrándose con ello el Principio de Relatividad, llamado precisamente "Fórmula Otero").

IV.- No se incluyen actos del Poder Judicial.

V.- Omite determinar que se requiere instancia de parte agraviada.

VI.- Como se desprende de los puntos I, II y III, el sistema de control Constitucional carece de unidad, es un sistema híbrido pues mezcla el control político y jurisdiccional (28).

(28) Arellano García Carlos. El Juicio de Amparo. Edit. Porrúa, México, pp:118-120.

## CONSTITUCION DE 1857

En acatamiento al Plan de Ayutla, Juan Alvarez convocó a un Congreso constituyente extraordinario que se inició el 14 de febrero de 1856 y concluyó el 5 de febrero de 1857 (29).

El Acta de Reformas de 1847, se preocupó por organizar los Derechos Individuales, lo que sirvió de base y permitió a los constituyentes de 1857 extender el sistema de protección de las Garantías Individuales a los casos de invasión de jurisdicción previstos ya en el Acta (30).

Con la Constitución del 57, el Amparo se convierte en una institución nacional defensora de la pureza Constitucional y de los Derechos del Hombre (31), "mas para llegar a este fin el constituyente hubo de seguir un camino difícil, motivado por la desorientación de la Asamblea, como consecuencia del desconocimiento que en su mayor parte tenían los Diputados Constituyentes" (32).

"El tono de la discusión lo dió Ignacio Ramirez " el Nigromante", cuanto ignorante en Materia Constitucional sostuvo que para acabar con las leyes era bastante por si misma la opinión

(29) Op cit, pp:124.

(30) Tena Ramirez Felipe. Derecho Constitucional. Edit. Porrúa, México 1981, pp:496.

(31) R Padilla José. Sinopsis de Amparo. Edit. Cárdenas Editores y Distribuidores. México 1978, pp:77.

(32) Tena Ramirez Felipe. Op cit. pp 496

pública, cuando las reprueba; propuesta que hecha con una magistral oratoria que convenció a la Asamblea; por lo que nada pudieron hacer quienes se le opusieron como Mata y Arriaga, quienes expusieron las razones de Otero y Rejón con argumentos graves y fundados.

Era preciso ponerse al nivel de Ramírez , para vencerlo con sus propias armas, este fué el acierto de Ocampo quien redujo a ponderar la intervención de un Jurado Popular ; con estas razones quedó convencida la Asamblea, porque la opinión publica a la que apelaba Ramírez estaba satisfecha por el Jurado" (33).

"Don León Guzmán encargado de redactar la minuta de la Constitución, suprimió ese jurado popular, los Constituyentes no se dieron cuenta y firmaron el texto mutilado, cuando Don León Guzmán fué acusado 15 o 16 , años después de haber cometido fraude Parlamentario, reconoció que lo había hecho para salvar al Amparo, y señaló que en todo caso fueron sus cómplices los Constituyentes y el Congreso de la Unión por haber aprobado el texto mutilado (34).

Del avance logrado en materia de Amparo con la Constitución del 57, podemos destacar los siguientes puntos:

a) El Amparo no se limita sólo a actos del Poder Legislativo y Poder Ejecutivo sino que se amplía a actos de cualquier autoridad incluyendo las del Poder Judicial.

(33) Op cit, pp:498.

(34) R Padilla José. Sinopsis de Amparo. Edit. Cárdenas Editores y Distribuidores, México 1978, pp:77.

b) Se plasmó con claridad el Principio de Instancia de Parte Agraviada, suprimiéndose la intervención del Estado como promotor del control Constitucional.

c) Se otorga al Amparo el carácter de juicio.

d) Se señala la necesidad de procedimientos que habrían de regularse por una ley secundaria.

e) Se reitera el Principio de Relatividad de las sentencias.

f) Se enriquece el contenido del Juicio Constitucional refiriéndolo a los tres poderes , y amplía su alcance a la violación de jurisdicciones Locales y Federales, siempre a petición de parte agraviada en sus derechos personales.

g) No se contemplaba expresamente el control de legalidad , mas en tanto que , contemplaba la garantía de legalidad y fundamentación ( de la misma manera en que se encuentran contenidos en la Constitución actual en los art. 14 y 16), no pasó mucho tiempo en que el interés de los litigantes hiciera uso del Amparo solicitando la reparación del daño recibido en Juicios Civiles argumentando que se trataba de la inexacta aplicación de la ley, extendiéndose de esta manera el Amparo a toda la Constitución , y posteriormente a todas las leyes (35).

(35) Arellano García Carlos. El Juicio de Amparo. Edit Porrúa, México 1983.pp 140

Sin embargo, la Constitución de 57 no tuvo una verdadera aplicación práctica, tal como lo menciona el presidente Carranza, al presentar el proyecto de Constitución de 1916, en el cual expone los motivos de dicho proyecto; respecto a la aplicación de la Constitución de 1857, dice el Presidente :

"Desgraciadamente los legisladores de 1857, se formaron con la proclamación de principios generales que no procuraron llevar a la práctica, acomodándolos a las necesidades del pueblo Mexicano, de manera que nuestro Código Político tiene en general el aspecto de fórmulas abstractas en que se han condensado conclusiones científicas de gran valor especulativo, pero de las que no ha podido derivarse poca o ninguna utilidad positiva.

El Recurso de Amparo establecido con un alto fin social, pronto se desnaturalizó, hasta quedar convertido en un arma política primero, y después como medio apropiado para acabar con la soberanía de los Estados; pues de hecho, quedaban sujetos a la revisión de la Suprema Corte hasta los actos más insignificantes de autoridad ; y como ese alto Tribunal por la forma en que se designaba a sus miembros, estaba a disposición del Ejecutivo, se llegó a palpar que la Declaración de los Derechos del Hombre, frente a la Constitución de 1857, no había tenido la importancia práctica se esperaba." (36)

(36) Arellano García Carlos. El Juicio de Amparo. Edit. Porrúa, México 1983, pp:140-141. Diario de Debates al presentar el presidente Carranza su proyecto de Constitución de 1916, según cita bibliográfica del propio autor.

En realidad la Constitución del 57 no tuvo aplicación práctica en su tiempo, no sólo por su carácter de fórmulas abstractas, como menciona el presidente Carranza, sino por los múltiples problemas en que se vió involucrada la República, guerras intestinas por el poder y amenazas a la soberanía.

"No fué sino hasta la expulsión del emperador Maximiliano y el triunfo de la República cuando entró en vigencia realmente. La suerte del Amparo fué similar al del Ordenamiento Supremo que lo contenía, aunque desde 1861 se promulgó la primera ley reglamentaria" (37).

El Amparo se había llegado a utilizar como un medio de obstrucción a través de los autos de suspensión , que se dictaban.

Los actos Estatales de todas las autoridades quedaban sujetos a la revisión de la Suprema Corte ocasionando el recargo de labores de la autoridad Federal, no obstante lo anterior y que se consideró que el Juicio atentaba contra la soberanía de los Estados se mantuvo el control de legalidad en los Juicios Civiles (38).

(37) R Padilla José. Sinopsis de Amparo. Edit. Cárdenas Editores y Distribuidores, México 1978, pp:83.

(38) Arellano García Carlos. El Juicio de amparo. Edit. Porrúa, México 1983, pp:141.

## CONSTITUCION DE 1917

En septiembre de 1916, Venustiano Carranza convocó a un Congreso Constituyente, que se instaló el 21 de noviembre de ese año. El 10. de Diciembre Carranza entregó personalmente el proyecto de Constitución y dió a conocer los motivos en que se fundaban sus preceptos; parte de ese mensaje fué citado al mencionar la vigencia de la Constitución del 57 (39).

Carranza lamentaba que el Amparo se hubiese desnaturalizado por la torcida interpretación del art. 14 de la Carta de 1857, que originó el Amparo judicial en contra de la opinión de Carranza y de muchos juristas destacados, el Congreso elevó a la categoría de constitucional el Amparo protector de la legalidad Judicial (40).

Aunque indudablemente que el constituyente de 1857 fué quien dió fisonomía a nuestro juicio de Amparo y al mismo tiempo fijó su extensión y naturaleza jurídica, el de 1917 le dió forma y brillo a la institución y "toda la experiencia alcanzada durante más de medio siglo por el ejercicio del Amparo fué vertida en esta Constitución, garantizándose los derechos de los gobernados y la integridad Constitucional y legal, haciendo rendir sus frutos en beneficio de la Nación" (41).

(39) Arellano García Carlos. El Juicio de Amparo. Edit. Porrúa, México 1983, pp:141.

(40) R Padilla José. Sinopsis de Amparo. Edit. Cardenas Editores y Distribuidores, México 1978, pp:89.

(41) Idem . pp:19-20 .



Entre los preceptos de mayor relevancia de la Constitución de 1917 destacan los siguientes puntos:

Como una muestra de solidaridad, con todos los seres de la tierra en su art. 2o. establece que los esclavos de otros países por el solo hecho de pisar tierra Mexicana, obtienen su libertad y la protección de las leyes (42)

En su art. 16 establece el Principio de Legalidad, detallando además los requisitos que deben contener las ordenes Judiciales de aprehensión, de cateo y las actas de visita de las autoridades administrativas (43).

Introduce las Garantías Sociales con los art. 27 y 123; la solución al problema Agrario se manifiesta con claridad, en el art. 27 Constitucional que se refiere a dotaciones y restricciones de tierras y aguas, estableciendo los procedimientos correspondientes y la organización de propiedad Agraria (44), aunque no fué sino hasta 1963 en que se consideró el Amparo en Materia Agraria como materia independiente, antes de esa fecha el Amparo en esta materia era administrativo (45); en su art. 123 se instituyen las bases mínimas generales con las cuales se debe formar una relación de trabajo (46).

(42) Op cit, pp:102

(43) Idem, pp:135.

(44) Burgoa Orihuela Ignacio. El Juicio de Amparo. Edit. Porrúa, México 1978, pp:131.

(45) R. Padilla José. Sinopsis de Amparo. Edit. Cárdenas Editores y Distribuidores, México 1978, pp:361.

(46) Burgoa Orihuela Ignacio. El Juicio de Amparo. Edit. Porrúa, México 1978, pp:131.

En los art. 103 y 107 se estableció la procedencia del juicio y los principios rectores del Amparo de la siguiente manera:

El art. 103 de la Constitución del 17 establecía la competencia de los Tribunales Federales cuando se susciten controversias por leyes o actos que violen las Garantías Individuales, leyes o actos de autoridades Federales que vulneren o restrinjan la soberanía de los Estados y leyes o actos de autoridades Locales que invadan la esfera de la autoridad Federal (47).

El art. 107 detalla los principios del Amparo, lo que facilita su regulación, reglamenta y define el Amparo Directo que procede ante la Corte (ahora también ante el Tribunal Colegiado), en contra de sentencias definitivas en materia Civil y Penal; delimita la procedencia del Amparo Indirecto del que conocen los Jueces de Distrito a leyes y todo tipo de actos que no sean sentencias definitivas que resuelven el asunto principal .

Igualmente el art. 107 Constitucional, hace la oportuna aclaración de que el Amparo Indirecto, procede en contra de autoridades judiciales por actos fuera de juicio , después de concluido éste, o bien dentro del juicio cuando tuvieran sobre las personas o las cosas una ejecución de imposible reparación y cuando se trate de personas extrañas a juicio (48).

(47) R. Padilla. José Sinopsis de Amparo. Edit. Cárdenas Editores y Distribuidores, México 1978, pp:90.

(48) Op cit, pp:92.

El mencionado artículo realiza un perfil jurídico de la Suplencia de la Queja en Materia Penal, a diferencia del constituyente de 57, que únicamente contemplaba la suplencia del error (49). Se da facultad a la Suprema Corte para aplicar la Suplencia de la Queja en Materia Penal, en los siguientes casos:

- A. Errores u omisiones o defectos en la formulación de la demanda.
- B. Para suplir las deficiencias procesales en que incurra el reo o su representante.
- C. Para los casos en que por torpeza no se haya combatido debidamente la violación.

Aunque se regula la Suplencia de la Queja en forma por demás confusa, el artículo en comento faculta igualmente en párrafo 2o. para que se supla la falta de conceptos de violación en la demanda (50).

El art. 107 de la Constitución de 1917 regula igualmente los siguientes principios en el Juicio de Amparo que aún subsisten a la fecha:

(49) Gutierrez Quintanilla Alfredo, en Suplencia de la Deficiencia de la Queja. Colegio de Secretarios de Estudio y Cuenta de la Suprema Corte de Justicia de la Nación (Editores). Edit. Cárdenas Editores y Distribuidores, México 1978. pp:100  
(50) Trueba Olivares Alfonso, op cit. pp:27, 28 y 35.

- I. Principio de Parte Agraviada.
- II. Principio de Agravio Personal y Directo.
- III. Principio de Definitividad.
- IV. Principio de Procección Judicial.
- V. Principio de Relatividad de las Sentencias (fórmula Otero).
- VI. Principio de Estricto Derecho.
- VII. Principio de Facultad de Suplir la Queja Deficiente (51).

Aunque la Constitución del 17 contenía algunas lagunas e imperfecciones, éstas se han ido subsanando con las subsecuentes reformas y Leyes Orgánicas, las cuales basadas en la experiencia, han ido perfeccionando cada vez más nuestro Juicio de Amparo, sin embargo subsiste a la fecha el problema de rezago motivado desde 1857, por el exceso de juicios a que se ha dado lugar al permitir la procedencia del Amparo por violación a los art. 14 y 16 de la Constitución, lo que ha impedido la impartición de justicia en forma más eficaz y expedita.

Actualmente el Juicio de Amparo se encuentra regulado por los art. 103, 107 y 133 de nuestra Constitución.

El art. 103 establece la competencia de los tribunales federales en los siguientes casos:

1. Por leyes o actos de autoridad Federal que violen las Garantías Individuales.

(51) R Padilla José. Sinopsis de Amparo. Edit. Cárdenas Editores y Distribuidores, México 1978, pp:14.

II. Por leyes o actos de la autoridad federal que vulneren o restrinjan la soberanía de los Estados.

III. Por leyes o actos de las autoridades Locales que restrinjan o vulneren la soberanía de los Estados.

Sólo quedan exceptuados de tal protección judicial los casos en que exista prohibición expresa de otros preceptos constitucionales, tales como:

1.- Lo relativo a las autorizaciones a los particulares para establecer instituciones educativas (art. 3o. Constitucional).

2.- Las resoluciones presidenciales dotatorias o restitutorias de tierras y aguas cuando el titular no cuente con certificado de inafectabilidad (art. 27 Constitucional).

3.- Expulsión de extranjeros sin juicio previo (art. 133 Constitucional).

4.- Resoluciones de la Cámara de Diputados en materia electoral (art. 60 y 74 Constitucionales).

5.- Decisiones del Congreso de la Unión respecto de servidores públicos, en los casos previstos por el art. 110 Constitucional.

6.-Se exceptúa igualmente el procedimiento dispuesto por el art. 105 de la Constitución que determina la competencia de la Suprema Corte de Justicia de la Federación para conocer de:

I. Controversias entre dos o más Estados.

II. Controversias que surjan entre poderes de un mismo Estado, respecto a la constitucionalidad de actos.

III. Conflictos entre la federación y uno o más Estados.

IV. Controversias en que la federación sea parte.

En materia de juicios federales, la Suprema Corte de Justicia ha establecido que por federación debe entenderse el país sin que deba confundirse con la forma de gobierno que ha adoptado la Nación o con alguno de los tres poderes con que ejerce su soberanía (52).

El art 107 constitucional establece diversas reglas de competencia, para distribuir las atribuciones en materia de Amparo entre Suprema Corte de Justicia, Tribunales Colegiados de Circuito y Juzgados de Distrito (53), igualmente establece las bases y principios del juicio de Amparo, las cuales serán analizadas en el siguiente capítulo.

(52) Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, comentada. U.N.A.M., Rectoría de Investigaciones Jurídicas, México 1985, pp:247-249.

(53) Arellano García Carlos. El Juicio de Amparo. Edit. Porrúa, México 1983, pp:396-397.

## LEYES REGLAMENTARIAS DEL JUICIO DE AMPARO

LEY ORGANICA DE PROCEDIMIENTOS DE LOS TRIBUNALES DE LA FEDERACION QUE EXIGE EL ART. 102 DE LA CONSTITUCION FEDERAL PARA LOS JUICIOS DE QUE HABLA EL ART. 101 DE LA MISMA, DE 26 DE NOVIEMBRE DE 1861.

"Durante los 4 años que mediaron entre la promulgación de la Constitución de 1857 y la expedición de la citada ley, el Amparo permaneció como letra muerta, de ahí la necesidad e importancia que tuvo la primera ley de Amparo.

"Expresó la doctrina Mexicana, y con razón, que el citado ordenamiento tuvo una tendencia expansionista de esta institución, en relación con el texto constitucional, pues amplió la procedencia del Amparo para el control de legalidad.

Sin embargo, la vigencia de la ley fué precaria, pues hubo épocas de efervescencia política y social, que no permitieron su normal aplicación como la guerra de Reforma y la intervención Francesa (54).

Del texto de 1861 destacan los siguientes puntos:

- a) Se amplia la competencia de los Tribunales Federales para

(54) Arellano García Carlos. El Juicio de Amparo. Edit. Porrúa, México 1983, pp:128.

conocer de cualquier violación a la Constitución o sus leyes orgánicas.

b) Se establece como requisito previo a la admisión de la demanda la declaración del promotor fiscal (hoy ministerio público) en la que se estableciera la procedencia o improcedencia del juicio, salvo los casos de urgencia en los que el juez podrá decretar la suspensión provisional (lo que constituye el origen de la suspensión del acto reclamado mantenedora de nuestro juicio de garantías).

c) Se contemplan como partes en el juicio: al quejoso, promotor fiscal y a la autoridad responsable, no se contempla la figura del tercero perjudicado.

d) Solamente que fuese necesario aclarar algún punto, a criterio del juez, se abriría un periodo de prueba común de 8 días, oyéndose verbalmente a las partes previa citación para dictar sentencia dentro de los 6 días.

e) La sentencia se comunicaría en los periódicos y oficialmente al gobierno del Estado o al superior inmediato en caso de tratarse de una sentencia federal.

f) Procede el Recurso de Apelación en contra de la sentencia que concede el Amparo. Igualmente procedería este recurso en contra de la resolución negativa respecto de la apertura del juicio.



g) Si la sentencia era revocada o modificada procedía el recurso de súplica ante la Suprema Corte de Justicia.

En general podemos decir que varios de los preceptos de 1861, se perfilan con caracteres típicos del Juicio de garantías (55).

#### LEY ORGANICA SOBRE EL RECURSO DE AMPARO DE 20 DE ENERO DE 1869

El Juicio de Amparo había adquirido tal auge, que se produjo un recargo en las tareas de la Suprema Corte de Justicia, esa abundancia de juicios dió motivo a que el art. 80. de la Ley estableciera que no era admisible el recurso de Amparo en negocios judiciales.

La doctrina mexicana imperante en esa época y la jurisprudencia de la Suprema Corte de Justicia, determinaron que dicho artículo era contrario a lo dispuesto en el art. 101 fracc. I, por lo que se siguieron admitiendo demandas de Amparo en contra de actos realizados en negocios judiciales.

Igualmente, aunque no se había delineado la figura del tercero perjudicado, el criterio de la corte estableció que debían

(55) Op cit, pp:128-130.

admitirse los alegatos de éstos últimos, por equidad.

Entre los rasgos sobresalientes que caracterizaban a dicha ley según lo menciona Carlos Arellano, resaltan los siguientes:

I. Se da amplia entrada al juicio sin que sea necesaria la declaración de procedencia o improcedencia del Promotor Fiscal.

II. Deja de operar el recurso de apelación ante el Tribunal Colegiado y el de súplica ante la Suprema Corte, en su lugar se estatuye la revisión forzosa ante la corte en pleno.

III. Se asienta con claridad el efecto de la sentencia de Amparo, al establecer que deberán de restituirse las cosas al estado que guardaban antes de cometerse la violación que se reclamó.

IV. Se perfeccionan las reglas para el cumplimiento y ejecución de las sentencias, fijándose responsabilidad del órgano controlador

por negar el Amparo, sobreseerlo, concesión o denegación de la suspensión, admisión o desechamiento de un recurso, sin causa .

V. Se fija responsabilidad para el quejoso por el abuso del Amparo.

VI. Se establece que el juez podrá suspender la ley o acto que se reclama (56).

(56) Op cit, pp:131-132.

LEY ORGANICA DE LOS ARTICULOS 101 Y 103 CONSTITUCIONALES DEL 14  
DICIEMBRE DE 1882.

En el periodo de 35 años, contados a partir de la Constitución de 57, se había acumulado una enorme experiencia respecto del juicio, lo que permitió al legislador detallar con mayor claridad que en anteriores leyes, las reglas especiales del Amparo (57), destacando los siguientes puntos:

I. Establece la competencia auxiliar, al permitir que los jueces letrados de los Estados reciban demandas de Amparo, suspendan el acto reclamado y practiquen diligencias urgentes, cuando no haya jueces de distrito, dando cuenta a éste último para bajo su dirección continuar con el procedimiento hasta ponerlo en estado de sentencia.

II. Se admite el Amparo contra negocios judiciales, contra acto de jueces federales y magistrados de circuito.

III. En casos urgentes, se permite la interposición de la demanda aún por telégrafo y se faculta en estos casos para promover el Amparo, a los ascendientes o descendientes, los parientes consanguíneos hasta el 4o. grado, a los afines hasta el 2o. grado y a los extraños al juicio, siempre que otorguen fianza, el

(57) Idem, pp:132.

interesado debería de ratificar la demanda tan pronto estuviera en condiciones de hacerlo.

IV. Se reitera el principio de relatividad de las sentencias.

V. Se regula detalladamente la suspensión en un capítulo aparte; procede conceder la suspensión inmediata cuando se trate de ejecución de pena de muerte, destierro o alguna de las penas prohibidas por la Constitución y cuando de no concederse la medida cautelar se cause un perjuicio grave a la sociedad, al Estado o a un tercero.

VI. Se dedica igualmente un capítulo aparte a la regulación de excusas e impedimentos y se establece la inoperancia de las recusaciones de los jueces de distrito y magistrados de la Suprema Corte.

VIII. Se establece el sobreseimiento por:

- a) Desistimiento del quejoso.
- b) Por muerte del quejoso si la garantía violada sólo afecta a éste.
- c) Cuando hayan cesado los efectos del acto reclamado.
- d) Por consumación irreparable del acto reclamado.

e) Cuando el acto hubiese sido consentido y no versare sobre materia criminal.

VIII. Se determina que la autoridad responsable no es parte en el juicio, pero se le faculta para reproducir Informe Justificando pruebas y alegatos, estableciendo la obligación de aquella para la expedición de copias certificadas que se ofrezcan como pruebas.

IX. Se establece la suplencia de la queja cuando por error o ignorancia de la parte agraviada no se combata una violación que aparezca probada en autos.

X. Se establece la revisión forzosa ante la Suprema Corte, de las sentencias de los jueces de distrito.

XI. Siempre que el acto no se haya consumado de modo irreparable, en los casos de resistencia a los fallos de Amparo, se otorga facultad al juez de distrito, para procesar a la autoridad encargada de la ejecución de la sentencia .si esa autoridad gozaba de inmunidad se daría cuenta al Congreso Federal o a la Legislatura.

XII. Constituye una innovación importante el establecer el recurso de Queja ante la Corte, cuando se incurriera en exceso o defecto en la ejecución de la sentencia. (58)

(58) Arellano García Carlos. El Juicio de Amparo. Edit. Porrúa, México 1983, pp: 132-134.

CODIGO FEDERAL DE 6 DE OCTUBRE DE 1897

Los ordenamientos reglamentarios de los art. 101 y 102, se basaron en las necesidades que fué dictando la experiencia. De esa manera el código federal recoge gran parte de las disposiciones que regían en la ley de 1882 y agrega algunas innovaciones (59), entre las que se encuentran como las más importantes:

1) Se define la verdadera naturaleza del Amparo, al considerarlo un juicio y no un "recurso", error en que se incurria anteriormente.

2) Sin mencionar con una denominación específica al tercero perjudicado, se le otorgan facultades para interponer el recurso de queja para combatir el exceso en la ejecución de la sentencia. Sin tener apoyo en ningún precepto legal, se adoptó la práctica de oír al tercero perjudicado, cuando se presentaba voluntariamente en el Juicio de Amparo.

3) En tanto que se abusaba de la promoción de Amparos por inexacta aplicación de la ley civil, se limitó la procedencia del juicio a los casos en que no probara haberse cometido una manifiesta violación, ya fuese en la fijación del hecho o de la inexacta aplicación de la ley.

4) Se permite la interposición del Amparo a la mujer casada, sin

(59) Op cit, pp:134.

autorización del marido, en los casos en que tenga interés opuesto al de su cónyuge; al menor sin intervención de su representante legítimo, cuando se afecte su integridad personal.

5) Se precisa que la suspensión deberá tramitarse por separado mediante incidente y se establece la improcedencia para decretarla, cuando se trata de actos negativos.

6) Se regula por separado las causales de improcedencia y de sobreseimiento.

7) Se establece la presunción de certeza por falta de informe por parte de la autoridad responsable.

8) Se consagra el principio de estricto derecho, el acto se debe calificar tal y como aparezca probado y se contempla la necesidad de determinar los conceptos de violación para que procedan las demandas de Amparo en materia civil, de no cumplir este último requisito, se desechará la demanda como improcedente.

9) Se faculta al juzgador para suplir la deficiencia, pero limita la facultad únicamente a suplencia del error en que haya incurrido el agraviado pero sin cambiar los hechos.

10) Se establece la improcedencia del recurso de revisión en materia de suspensión (60).

(60) Arellano García Carlos. El Juicio de Amparo. Edit. Porrúa, México 1983, pp:137.

## CODIGO FEDERAL DE PROCEDIMIENTOS CIVILES DE DICIEMBRE DE 1908

Como acertadamente establece Carlos Arellano, no obstante la importancia de los conceptos que se vierten en el mencionado ordenamiento, no podemos menos que considerar erróneo el establecer regulaciones generales del Amparo en un Código de Procedimientos Civiles.

La situación anterior, obedeció a la preocupación por el abuso del Amparo en materia civil (61), el ordenamiento contiene los siguientes elementos distintivos:

I. Se establece al principio de definitividad en materia civil, estableciendo como excepción la impugnación de actos y providencias judiciales que fuesen de ejecución irreparable.

II. Se establecieron como requisitos indispensables para la procedencia de la demanda de Amparo los siguientes:

a) Fijar con claridad y precisión el acto reclamado.

b) Señalar la autoridad que lo ejecuta o trata de ejecutar.

c) Expresar específicamente la garantía violada y el artículo constitucional que la comprenda; en los casos de presunta

(61) Op cit, pp:137.



aplicación inexacta de la ley, se debería señalar la ley aplicable y los conceptos de esa inexactitud o la ley que se omitió aplicar.

III. Se estableció el principio de estricto derecho en materia civil.

IV. Se da categoría de parte a la autoridad responsable.

V. Se distingue entre suspensión de oficio y a petición de parte agraviada.

VI. Al promotor fiscal se le llama ya ministerio público y se considera parte autónoma del juicio, pero sin fijar sus atribuciones.

VII. Se establece el sobreseimiento por falta de promoción de la parte agraviada, durante 20 días continuos.

VIII. Se otorgan derechos al tercero perjudicado, tales como la de intervenir en juicio e interponer recurso de revisión en contra del acto que concedía o negaba la suspensión del acto reclamado .

IX. Se contempla al tercero perjudicado con esta denominación definiéndolo como:

1. La parte contraria del agraviado.

2. En los actos judiciales del orden penal, a la persona que hubiera constituido parte civil en el proceso en que se haya dictado la resolución reclamada siempre que esto perjudique sus intereses de carácter civil.

X. Se faculta igualmente para la interposición del recurso de queja ante la corte, por exceso o defecto en la ejecución de la sentencia, al agraviado, ministerio público y autoridad responsable (62).

#### LEY REGLAMENTARIA DE LOS ART. 103 Y 104 DE 18 DE OCTUBRE DE 1919

La razón por la que esta ley reglamente el art. 104 y no el 107 se debe a que el texto original de la Constitución de 1917 establecía en su art. 104 el recurso de súplica ante la Suprema Corte y la ley reglamentaria se refiere a él .(63)

"Disponía la fracc. I del artículo 104 corresponde a los Tribunales de la Federación conocer:

I. De todas las controversias del orden civil o criminal que se

(62) Arellano García Carlos. El Juicio de Amparo. Edit. Porrúa, México, 1983 . pp:137-139.

(63) Op cit, pp:147.

susciten sobre aplicación de leyes federales, con motivo de tratados celebrados con potencias extranjeras. Cuando dichas controversias afecten a intereses particulares, podrán conocer de ellas, a elección del actor, los jueces y tribunales locales del orden común de los Estados, del Distrito Federal y Territorios.

Las sentencias de primera instancia serán apelables ante el superior inmediato del juez que haya conocido en primer grado. De las sentencias que se logren en segunda instancia podrán éstas recurrirse ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación preparándose, introduciéndose y substanciándose el recurso en los términos que determine la ley (64).

Destacan de la ley en comento los siguientes puntos:

A. Constituye una virtud el haber derogado la caducidad de la instancia por falta de promoción dentro de los 21 días como establecía el ordenamiento anterior.

B. Se elimina la revisión de oficio ante la Corte que tanta acumulación de expedientes había producido, limitándola únicamente a los casos en que exista petición de parte.

C. Se determina con claridad quienes son partes en el juicio, incluyendo al tercero perjudicado haciendo obligatoria la citación de éste; aunque al referirse a él no se hace con tal denominación.

(64) Idem.

D. Constituye una reglamentación más detallada que las anteriores, motivada indudablemente por la experiencia que ya se tenía en materia de Amparo.

E. La suspensión se encuentra regulada en un capítulo único, aunque no hay reglas diferentes en cuanto a los dos tipos de Amparo que se establecen, los que procedían directamente ante la Corte y los que se tramitaban ante los Jueces de Distrito.

F. Se eliminan los plazos para alegatos y sentencia, en su lugar se implanta la audiencia, tanto en el asunto de fondo como en la gestión del incidente de suspensión (Audiencia incidental).

G. Se establece la procedencia del Amparo, en competencia concurrente a elección del agraviado, ante el superior del tribunal que comete la violación, en los casos de afectación de libertad personal o ante el juez de Distrito, por violación a los art. 16, 19 y 20 de la Constitución.

H. Se establece la competencia de la Suprema Corte, en los Amparos contra sentencias definitivas en materia penal o civil, de una manera directa y en los casos en que se interponga la revisión en contra de sentencias dictadas por el juez de Distrito o en los casos en que se interponga dicho recurso cuando se niegue o se conceda la suspensión.

I. Se establece como causal de improcedencia el no agotar los recursos que proceden.

J. Contiene la hipótesis por la cual se considera que el Amparo se ha interpuesto sin motivo, y regula cuidadosamente la sanción para este caso, aplicable a los promoventes, representantes o a ambos.

K. La falta de ejecución de sentencias de la corte imputable a los jueces de Distrito, se sanciona con penas más rigurosas, no sólo implica la suspensión del empleo, sino la destitución o la inhabilitación para trabajar en el ramo Judicial o en el Ministerio Público por el término de 5 años . Igualmente implicaba la imposición de penas corporales que iban de 6 meses a dos años de prisión; estableciendo también sanciones para la autoridad responsable renuente a cumplir las sentencias.

L. Se establece la obligación de los jueces de distrito y de la Suprema Corte de vigilar el cumplimiento de las sentencias a diferencia de las anteriores leyes que establecen dicha obligación en los jueces de Distrito.

M. Esta ley regula el recurso de queja por exceso o defecto en la ejecución, dando potestad tanto a las partes como a la autoridad responsable, para la interposición de dicho recurso; lo mismo en los casos en que el incumplimiento en la sentencia fuese por parte del Juez de Distrito o autoridad responsable, en los dos casos

resolvería dicho recurso la Corte, el cual sería remitido por la autoridad responsable en tanto que es ante ella, que se debía interponer la queja (65).

Durante la vigencia de la ley de 1919 se hubo dos reformas constitucionales de gran importancia, motivadas por el desorbitado número de expedientes que estaban a cargo de la Corte; las mencionadas reformas tuvieron por objeto aligerar la carga de la corte e incrementar el despacho de amparos.

La reforma de 1928, establecía que la corte se integraría por 16 ministros que funcionarían en pleno o divididos en 3 salas de 5 ministros cada una, a diferencia de lo que había dispuesto el constituyente de Querétaro en su art. 94, que disponía la integración de ésta, por 11 ministros los que funcionarían siempre en pleno.

Destaca igualmente la reforma de 1934 que aumento el número de ministros a 21, que funcionarían en pleno o divididos en 4 salas de 5 ministros cada una. Así surgió la Sala de Trabajo para los Amparos en Materia Laboral (66).

(65) Arellano García Carlos. El Juicio de Amparo. Edit. Porrúa, México 1983, pp:147-149.

(66) Op cit, pp:149.

LEY ORGANICA DE LOS ART. 103 Y 107 DE LA CONSTITUCION  
FEDERAL EL 10 DE ENERO DE 1936

El 30 de Diciembre de 1935 el General Lázaro Cárdenas promulgó la ley orgánica en comento derogando la anterior, dicha ley, que es la que nos rige actualmente, fué publicada en el Diario Oficial de la Federación el 10 de enero de 1936.

La ley ha sufrido numerosas reformas incluso en su denominación, el nombre actual es "Ley de Amparo Reglamentaria de los art. 103 y 107 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos", contaba con 211 artículos, y posteriormente se le agregó el libro segundo que comprende los art. 212 al 234, referentes al Amparo en Materia Agraria (67).

Destacan de la ley de 1936 las siguientes características:

1. La procedencia y sustentación del Amparo se encuentra regulada en dos grandes ramas: el Amparo que procede ante los jueces de Distrito llamado Amparo indirecto, y el Amparo ante la Suprema Corte llamado Amparo directo; en virtud de reformas posteriores este último Amparo se extiende a los Tribunales Colegiados de Circuito.
2. Se establecen reglas especiales respecto al Amparo indirecto.

(67) Arellano García Carlos. El Juicio de Amparo. Edit. Porrúa, México 1983, pp:150.

3. Se crea el Amparo directo en materia laboral.
4. Se establecen nuevas reglas para el Amparo contra leyes.
5. Se dedica un capítulo especial a la capacidad y a la personalidad, pero ambos conceptos no están diferenciados en el artículo correspondiente.
6. Se incrementan las causales de improcedencia y sobreseimiento y se reincorpora la procedencia de éste último por inactividad procesal.
7. El requisito de agotar los recursos se hace extensivo a la Materia Administrativa.
8. Regula con mayor acuciosidad el tema de términos y notificaciones en el Amparo.
9. Se habla de incidentes en el Juicio de Amparo y en un capítulo aparte se refiere a la competencia y a la acumulación de expedientes.
10. Se destaca con mayor precisión la figura del tercero perjudicado.
11. Se establece que la jurisprudencia de la Suprema Corte es obligatoria.



12. Se regula más detalladamente el contenido de las sentencias en materia de Amparo, de los recursos de revisión de queja y reclamación y ya no hace referencia al recurso de súplica.

13. Se insiste en la sanción para el abuso del Amparo.

14. En lo que se refiere a competencia de los diversos órganos integrantes del poder judicial de la Federación e impedimentos para conocer de ciertos asuntos, se establecen en la ley orgánica del Poder Judicial de la Federación (68).

Esta ley de 1936, ha tenido reformas importantes destacando entre ellas, la reforma de 1950, en la que se reforma el art. 107 constitucional, la ley de Amparo y la ley orgánica del Poder Judicial de la Federación y se establecieron los Tribunales Colegiados de Circuito, para ocuparse de los Amparos directos y de ciertos recursos interpuestos en contra resoluciones de los Jueces de Distrito.

Se establecieron Tribunales Colegiados de Circuito en la capital de la República y en las ciudades de Puebla, Veracruz, Guadalajara y Monterrey, dichos tribunales han ido creciendo en número con las subsecuentes reformas a la Ley Orgánica del Poder Judicial, actualmente hay 21 Circuitos.

(68) Ibidem, pp:149-150.

Destaca igualmente, la reforma de 1951, en la que se amplía la Suplencia de la Deficiencia de la Queja, a la Materia laboral, a los casos de leyes declaradas anticonstitucionales por Jurisprudencia de la Suprema Corte.

Las reformas del 3 de Enero de 1963, establecen igualmente, la Suplencia de la Queja en forma obligatoria, en favor de Núcleos de Población Ejidal, Ejidatarios y Comuneros en lo individual, y posteriormente el 29 de Octubre de 1974, se establece en favor de los menores e incapaces.

Es importante de igual manera, el mencionar el decreto del 28 de mayo de 1976, en el que se reestructuran los art. 103 y 107 y se adiciona la ley de Amparo para establecer reglas especiales en materia agraria, dividiéndose la Ley de Amparo en dos grandes apartados: el primero en la que se establecen las reglas y disposiciones en materia de Amparo en general, el segundo regula el Amparo en materia agraria (69).

(69) Arellano García Carlos. El Juicio de Amparo. Edit. Porrúa, México 1983, pp:159, 177 y 213.

## PROYECCION INTERNACIONAL DEL AMPARO

Para finalizar este breve estudio sobre antecedentes del Juicio de Garantías, he considerado que es de suma importancia resaltar la influencia de nuestro juicio a nivel internacional, el cual ha trascendido no sólo por su sistema de control constitucional sino por su sistema de defensa del individuo.

Tal como lo señalan tratadistas como Carlos Arellano e Ignacio Burgoa, la creación del Juicio de Amparo constituye un orgullo, para México puesto que ha trascendido las fronteras a todos los niveles y ha influenciado a gran parte de Centroamérica en constituciones como las de el Salvador, Honduras, Guatemala, Paraguay, Bolivia Ecuador y Panamá.

El 10 de diciembre de 1948, en París Francia, la UNESCO (Organización Educativa Científica y Cultural de la ONU) emitió un trascendental documento internacional, que se llamó "Declaración Universal de los Derechos Humanos", aprobada por la Asamblea General de las Naciones Unidas (70).

Para la elaboración del documento mencionado la Comisión designada convocó las valiosas opiniones de filósofos, escritores y juristas de prestigio internacional (71). México indudablemente

(70) Burgoa Orihuela Ignacio. Las garantías individuales. Editorial Porrúa, México 1978, pp:154.

(71) Op cit.

tuvo una relevante participación con la influencia de nuestro juicio de Garantías, lo cual se refleja fehacientemente en el art. 8o. de la mencionada declaración.

Dicho artículo, establece que toda persona tiene derecho ante tribunales nacionales competentes que se le ampare contra actos que violen sus derechos fundamentales reconocidos por la Constitución o por la ley.

Al respecto, opina el maestro Burgoa, el empleo del vocablo amparar revela indiscutiblemente la influencia de México en la redacción del documento internacional, denotando el reconocimiento de nuestro Juicio por parte de los delegados que intervinieron en la formulación de la Declaración de los Derechos Humanos (72).

Puede México ufanarse de que en nuestra Constitución se encuentran consagrados los derechos humanos, así como el medio jurisdiccional para su protección con mucha antelación a su proclamación en la Declaración Universal de diciembre de 1948, y de que sea una verdad indiscutible que los derechos humanos en México tienen el carácter de normas jurídicas (73).

(72) García Arellano Carlos. Edit. Porrúa, México 1983, pp:333.

(73) Burgoa Orihuela Ignacio. Las garantías individuales. Edit. Porrúa, México 1978, pp:154.

En el seminario sobre remedios judiciales y otros contra el ejercicio ilegal o abuso de la autoridad administrativa, verificado en Buenos Aires del 31 de agosto al 11 de septiembre de 1959, se consideró deseable el establecimiento de un remedio similar al del Amparo (74).

La misma tendencia se encuentra en la Convención Europea de Salvaguardia de la Defensa de los Derechos del Hombre, firmada en Roma el 4 de noviembre de 1956, al adoptar la fórmula del Amparo elaborada por la quinta sección de la comisión de Derechos Humanos (75).

En el primer congreso latinoamericano de Derecho Constitucional firmado en Bogotá, en el punto quinto de las conclusiones de las declaraciones firmadas en Bogotá se recomienda y alaba a nuestro Juicio de Garantías en los siguientes términos:

"El Amparo mexicano sin detrimento de las excelencias que puedan tener los recursos existentes en otros países de Latinoamérica, es el mejor medio jurídico procesal de rango constitucional de que dispone todo gobernado para defender su esfera jurídica frente a cualquier acto de autoridad que provenga de cualquier órgano del Estado " (76).

(74) Pierce Zamora Jesus. Garantías y Proceso Penal. Edit. Porrúa, México 1978, pp:26-27.

(75) Ramirez Tena Felipe. Derecho Constitucional. Edit. Porrúa, México 1978, pp:515.

(76) Arellano García Carlos. El Juicio de Amparo. Edit. Porrúa, México 1983, pp:333-334.

En los Congresos Internacionales Latinoamericanos se presenta esta misma proyección en favor de la armonización de la tutela jurisdiccional de los Derechos Humanos, en el sentido de establecer en los regímenes constitucionales Latinoamericanos un sistema unitario de protección de los Derechos Fundamentales según el modelo del Juicio de Amparo Mexicano y del Mandato de Seguridad en Brasil (77).

Para finalizar esta exposición, cabe destacar las palabras del constitucionalista Felipe Tena Ramírez, quien al comentar sobre los Derechos Humanos manifiesta:

"Por primera vez en su historia, México ha salido con bandera propia cualquiera que sea el destino del Amparo esa bandera habrá de regresar al corazón de nuestra Patria. Con huella de todos los climas y el halago de todas las constelaciones, para confirmar nuestra fé en la sentencia que ampara y protege a toda persona contra el ultraje de toda autoridad" (78).

(77) Op cit, pp:335.

(78) Ibidem, pp:334.

CAPITULO II

PRINCIPIOS RECTORES

DEL JUICIO DE

GARANTIAS

El Juicio de Amparo, constituido como máxima instancia para la protección de la legalidad y la defensa de actos arbitrarios y autoritarios, se funda y se encuentra matizado por una serie de principios que determinan la procedencia del juicio.

Dichos principios contienen las reglas de mayor trascendencia en nuestro juicio, y constituyen la característica distintiva de otros sistemas de control constitucional y forman parte esencial del Amparo, de tal manera que resulta difícil concebir al juicio de garantías sin la existencia de estos principios.

Estos postulados básicos se encuentran regulados por los artículos 103 y 107 de la Constitución y en la Ley de Amparo en sus diversas disposiciones, los cuales fueron creados por los constituyentes de 1917 y constituyen el reflejo del individualismo imperante en esa época.

Las constantes reformas y criterios jurisprudenciales y la amplia experiencia derivada del conocimiento de las cotidianas quejas de los gobernados, han permitido hacer de dichos principios reglas más acordes a las necesidades de la época, imponiéndose cada vez más la necesidad de ampliar los casos de excepción a los mismos.



No obstante que el concepto individualista ha sido ya superado, enfocándose cada vez más a la tutela de los derechos de sectores sociales, los principios del juicio siguen teniendo tanta validez como la que tuvieron cuando surgieron del genio creador de los forjadores de nuestra institución de Amparo.

A fin de adquirir un conocimiento más profundo del Juicio de Garantías, es que he considerado analizar brevemente los principios fundamentales del Amparo.

## INICIATIVA O INSTANCIA DE PARTE AGRAVIADA.

La fracción I del artículo 107 de nuestra Constitución establece que la iniciación del juicio de Garantías requiere de instancia de parte agraviada, requisito que se confirma de acuerdo a lo dispuesto por el artículo 4o. de la ley de amparo que estatuye categóricamente:

"El juicio de amparo únicamente puede promoverse por la parte a quien perjudica el acto o la ley, el tratado internacional, el reglamento o cualquier otro acto que se reclame, pudiendo hacerlo por sí, por su representante, por su defensor si se trata de un acto que corresponda a una causa criminal o por medio de algún pariente o persona extraña en los casos que la ley lo permita." como sucede en los actos que importen peligro de privación de la vida, ataques a la libertad fuera de procedimiento judicial, deportación o destierro o alguno de los actos prohibidos por el artículo 22 constitucional, en estos casos puede promover el juicio cualquier persona, aunque se trate de un menor de edad, según lo preceptuado por el artículo 17 de la ley de amparo (79).

El precepto legal citado contiene dos supuestos, el primero en relación a que el juicio no procede de oficio, esto es, como lo expresa Alexis de Toqueville, el poder judicial no

(79) Serrano Robles Arturo en Manual del Juicio de Amparo Suprema Corte de Justicia (editores), Edit. Themis, México 1988.

puede ir por si mismo a buscar la justicia y examinar los hechos ni a perseguir a los criminales, pues con ello se quebrantaria el principio de la división de poderes, en tanto que necesariamente implicaría la supremacía de dicho poder, al permitirle de oficio examinar la constitucionalidad de los actos de los otros poderes.

El segundo supuesto comprende el hecho de que necesariamente la tutela constitucional se ejerza mediante el ejercicio de la acción por el gobernado afectado en sus garantías individuales o en sus derechos derivados de la distribución competencial entre la Federación y Estados, de no cumplirse con este requisito el amparo resultará improcedente y deberá sobreseerse en términos de los artículos 73 fracciones V y VI y 74 fracción III de la Ley de Amparo. (80)

#### EXISTENCIA DE AGRAVIO PERSONAL Y DIRECTO

Este principio generalizado por la doctrina mexicana, se encuentra contemplado en los artículos 107 fracción I de la constitución y 4o. de la Ley de Amparo; consiste en que independientemente de que para la procedencia del juicio, se requiera instancia de parte, debe existir forzosamente un agravio

(80) Arellano García Carlos. El Juicio de Amparo. Edit. Porrúa, México 1983, pp:346.

personal y directo, tal y como se desprende de la redacción del artículo constitucional, al emplear la expresión "agraviada" condiciona la procedencia del juicio, a que el promovente haya resentido una afectación (B1).

El concepto de perjuicio, en términos de la tesis jurisprudencial No. 1288 del apéndice al semanario judicial de la federación 1917-1988, segunda parte, salas y tesis comunes página 2091, no debe entenderse en los términos de la ley civil como la privación de cualquier ganancia lícita que se pudiese haber obtenido o como el menoscabo en el patrimonio, sino como sinónimo de ofensa que se hace a los derechos de una persona.

No obstante lo anterior, es conveniente aclarar, que el agravio o perjuicio, como acertadamente establece Carlos Arellano, constituye una presunta afectación de los derechos, puesto que la comprobación de dicha afectación será materia del fondo del juicio.

El concepto de agravio tiene los siguientes elementos personales y subjetivos:

A) El sujeto activo.- La autoridad estatal que presuntamente ha violado las garantías del gobernado.

(B1) Arellano García Carlos. El Juicio de Amparo. Edit. Porrúa, México 1983, pp:347.

B) El sujeto pasivo.-Persona física o moral que en su carácter de gobernado, se le han afectado sus derechos.

C) El objeto.- Son los derechos contemplados dentro de la hipótesis del artículo 103 constitucional.

Adicionalmente a esto, el agravio ha de ser personal y directo, lo que significa que la persona que instaura la demanda de amparo, ha de ser titular de los derechos afectados por el acto o ley de autoridad.

Directo implica que el acto que se reclama esté causando perjuicio al quejoso en el presente, o en su defecto aunque los efectos no se hayan iniciado, existan datos que permitan suponer que se darán en una proximidad temporal; el agravio futuro y remoto dará lugar al sobreesamiento del juicio, en términos de los artículos 73 fracción V y 74 fracción III, de la ley de amparo (82).

Resultan aplicables a las consideraciones vertidas, las siguientes tesis jurisprudenciales:

PERJUICIO, BASE DEL AMPARO.- Al quejoso, en el amparo, como actor en el juicio, al igual que en una contienda de carácter civil, le corresponde de conformidad con el artículo 149 de la ley reglamentaria de los artículos 103 y 107 constitucionales, demostrar la procedencia de la acción constitucional y para esto se requiere como presupuesto necesario, que se acredite la afectación del acto reclamado

(82) Arellano García Carlos. El Juicio de Amparo. Edit. Porrúa, México 1983, pp:348.

de los derechos que se invocan, ya sean estos posesorios o de cualquier otra clase. Por tanto no basta el reconocimiento por las autoridades responsables, de la existencia del acto, para concluir que necesariamente el mismo perjudica al promovente del juicio de garantías, puesto que el perjuicio depende de que existan legítimamente amparados los derechos cuya garantía constitucional se reclama. Apéndice al Semanario Judicial de la Federación, 1917-1985. Segunda Parte, Salas y tesis comunes, pg. 2092.

**AGRAVIO INDIRECTO.**- No da ningún derecho al que lo sufre para recurrir al juicio de amparo. Tesis número 26, Apéndice al Semanario Judicial de la Federación, 1917-1985, al pleno y salas pg. 47.

**PERJUICIO, BASE DEL AMPARO.**- Es agraviado, para los efectos del amparo, todo aquel que sufre una lesión directa en sus intereses jurídicos, en su persona o en su patrimonio por cualquier ley o acto de autoridad, en juicio o fuera de él, y puede, por tanto, con arreglo a los artículos 107 constitucional, 4o. y 5o. de la ley reglamentaria del juicio de garantías, promover su acción constitucional, precisa - mente toda persona a quien perjudique el acto o ley de que se trate sin que la ley haga distinción entre actos accidentales o habituales, pues basta que alguna entidad jurídica, moral o privada sea afectada, en sus intereses, es decir, se le cause agravio por acto de autoridad o ley, para que nazca el correlativo derecho o acción anulatoria de la violación ejecutoria. Semanario Judicial de la Federación 1917-1975, Tesis relacionada con la tesis No. 131 pg. 225 - 226.

**AGRAVIO, PARA JUSTIFICAR LA ACCION DE AMPARO DEBE SER ACTUAL.**- De los artículos 73, fracción V y 4o. de la ley de amparo, se desprende que el agravio a su interés jurídico, para ejercitar la acción constitucional debe ser actual, por referirse a una situación que está causando perjuicio a la peticionaria, o que por estar pronta a suceder seguramente se le causará. Semanario Judicial de la Federación, 1917-1985 Primera Parte Tribunal Pleno, Tesis Jurisprudencial No. 2 pg. 1.

**DEMANDA, FIRMA DE LA, COMO REQUISITO.**- Si el juicio de amparo debe seguirse siempre a instancia de parte agraviada, como lo dispone expresamente la fracción I del art. 107 constitucional, no existiendo la firma en el escrito respectivo, no se aprecia la voluntad del que aparece como promovente, es decir, no hay instancia de parte, consecuentemente los actos que se contienen en él no afectan los intereses jurídicos del que aparece como

promovente, lo que genera el sobreesimiento del juicio. Apéndice al Semanario Judicial de la Federación 1917-1988, segunda parte, Salas y Tesis Comunes, tesis jurisprudencial No. 606 pg. 1042.

**PERJUICIO DE INTERES JURIDICO.**— De acuerdo con el sistema consagrado por la fracción I del art. 107 constitucional y su art. 4o. de la ley de amparo, el ejercicio de la acción de amparo se reserva únicamente a la parte que perjudica el acto reclamado o la ley que se reclama, entendiéndose como perjuicio la afectación por la actuación de una autoridad o ley de un derecho legítimamente tutelado, el que desconocido o violado, otorga al afectado la facultad para acudir ante el órgano jurisdiccional competente a efecto de que ese derecho protegido por la ley, le sea reconocido o que no le sea violado y esto constituye el interés jurídico que el ordenamiento legal de amparo toma en cuenta para la procedencia del juicio constitucional. De modo que, aunque los promoventes de amparo pretendan se examine la constitucionalidad o inconstitucionalidad del precepto que comprende la ley, cuando por sí misma no les pasa perjuicio alguno, el exámen solicitado resulta improcedente, tanto más si entre los actos reclamados y la disposición legal impugnada no existe nexo alguno, ni mucho menos acto de aplicación en perjuicio de los quejosos. Apéndice al Semanario Judicial de la Federación 1917-1988, primera parte, Tribunal Pleno, pg. 183.

#### PRINCIPIO DE RELATIVIDAD DE LAS SENTENCIAS

Este principio también conocido como "fórmula Otero" (aunque mucho antes que Mariano Otero lo contempló Crescencio Rejón en su proyecto de constitución de 1840). Se encuentra contenido en los art. 107 fracción II de la Constitución y 76 de la ley de amparo, el cual textualmente establece:

"Las sentencias que se pronuncien en los juicios de amparo, sólo se ocuparán de los individuos particulares o de las personas mora-

les privadas u oficiales, limitándose a ampararlas y protegerlas, si procediere en el caso especial sobre el que verse la demanda, sin hacer declaración general respecto de la ley o acto que la motivare".

Como se aprecia, dicho principio constriñe el efecto de la sentencia y circunscribe nominativamente la protección al quejoso que solicitó el amparo, impidiendo la ejecución del acto reclamado pero dejando que subsista el acto o ley para quienes no solicitaron la protección de la justicia federal (83).

Lo mismo sucede aún en los casos en que el amparo versa en contra de leyes emitidas por el congreso de la Unión o que se trate de reglamentos u órdenes emitidas por el ejecutivo; éstos deben seguir en pie no importa los múltiples amparos que obtengan los afectados (84).

De acuerdo a lo anterior, en virtud de dicho principio se comprende igualmente que el fallo abarcará únicamente a las autoridades marcadas como responsables, sin embargo en este sentido, la jurisprudencia de la corte ha tenido que ampliar la regla a las autoridades ejecutoras aún en el caso de que no hubiesen sido llamadas a juicio, ya que sería ilógico y la sentencia carecería de eficacia si se concediera el Amparo

(83) Serrano Robres Arturo. en Manual del Juicio de Amparo de Amparo. Suprema Corte de Justicia (editores). Edit. Themis, pp:28.

(84) Bazdresh Luis. El Juicio de Amparo, Curso General. Edit. Trillas. México 1987, pp:26.



Únicamente contra la autoridad ordenadora; y la ejecutora estuviere legalmente imposibilitada para dejar sin efecto el acto reclamado sólo porque el quejoso no se amparó en contra de ella (85).

Existe una fuerte corriente de opinión de la doctrina mexicana, que aboga por adecuar y reformar este principio, en el sentido de que cuando declare inconstitucional un determinado precepto de la ley ordinaria, tal precepto pierda su vigencia, pues tal situación es contraria al principio de supremacía de la Constitución.

A mi juicio, sin negarle la razón a quienes así opinan, considero que la modificación de tal principio podría dar lugar a serios problemas, pues en cierta medida esta disposición "ha evitado que los poderes legislativo y ejecutivo se resientan de la tutela del poder judicial" (86), pues necesariamente implicaría la supremacía de este poder, sobre los otros dos.

Resultan aplicables al respecto las siguientes tesis jurisprudenciales:

EJECUCION DE SENTENCIAS, A ELLAS ESTAN OBLIGADAS TODAS LAS AUTORIDADES AUN CUANDO NO HAYAN INTERVENIDO.-Las ejecutorias deben ser inmediatamente cumplidas por toda autoridad que tenga conocimiento de ellas y que por razón de sus funciones debe intervenir en su ejecución, pues atenta la parte final del primer párrafo del artículo 10 de la ley

(85) Serrano Robles Arturo, Op cit, pp:30.

(86) Op cit., pp:94.

Orgánica de los art. 103 y 107 de la Constitución Federal, no solamente la autoridad que haya figurado con el carácter de responsable en el juicio de garantías está obligada a cumplir la sentencia de amparo, sino cualquiera otra autoridad que por sus funciones tenga que intervenir en la ejecución de este fallo. Apéndice al Semanario Judicial de la Federación. 1917-1985, Pleno y Salas, Tesis número 99 pg. 179/180

ACTO RECLAMADO.- Aunque la autoridad de quien emana el acto, sostenga que son los actos de ejecución los que vulneran los derechos del quejoso y no la orden por ella dictada, si posteriormente sanciona esos actos de ejecución, es incontestable que el amparo procede contra ella, tanto más, cuanto que las autoridades ejecutoras carecerían de jurisdicción para reponer las cosas al estado que tenían antes de la interposición del amparo. Apéndice al semanario judicial de la Federación 1917-1988, salas y tesis comunes, pg. 517.

AMPARO, SENTENCIA DE.- Los jueces no tienen porque declarar firme la resolución que en el juicio de garantías se reclame, respecto de los que no acudieron al amparo, y que el art. 107, fracción I de la Constitución Federal establece expresamente que la sentencia dictada en dicho juicio, sólo tiene por objeto amparar exclusivamente a quien ha entablado la acción constitucional. Apéndice al semanario judicial de la Federación 1917-1988, segunda parte, salas y tesis comunes pg. 1864.

AUTORIDADES EJECUTORAS, ACTOS DE, NO RECLAMADOS POR VICIOS PROPIOS.- Si la sentencia de amparo considera violatoria de garantías la resolución que se ejecuta, igual declaración debe hacerse respecto de los actos de ejecución, si no se reclaman especialmente vicios de ésta. Apéndice al Semanario Judicial de la Federación 1917-1988, tesis jurisprudencial No. 295, segunda parte, salas tesis comunes, pg. 516.

LEYES INCONSTITUCIONALES.- No existen de pleno derecho. No existen nulidades ob initio, pues todas las normas jurídicas son válidas, mientras no se decreta su nulidad, por órgano competente y no porque los quejosos estimen que viola preceptos constitucionales, considerados como parte esencial de la Constitución, es inconstitucional la ley, pues precisamente el órgano estatal competente, en el caso el poder judicial federal, es quien determinará si existe o no violación a preceptos constitucionales, en materia de amparo contra leyes, no existen leyes inconstitucionales

de pleno derecho y siempre se requiere que un órgano así lo decida, para considerar que la ley no debe producir sus efectos o no debe aplicarse al caso concreto. Apéndice al semanario judicial de la federación, 1917-1988, primera parte tribunal pleno, pg. 227.

#### PRINCIPIO DE DEFINITIVIDAD

En tanto que el Amparo es un juicio extraordinario, resulta lógico para que el mismo sea procedente, deberá de previamente haberse agotado los recursos previsto po la ley ordinaria que pudieran modificar, revocar o anular el juicio, en esto precisamente estriba el principio de definitividad (87).

Dicho principio se encuentra consagrado en nuestra Ley Fundamental en el art. 107 fracciones III inciso a) y IV, el cual establece que el amparo procederá contra actos definitivos, y solamente después de que se hubieren agotado los recursos ordinarios, por violación cometida en la resolución o durante el procedimiento, cuando el fallo trascienda en las defensas del quejoso ;en materia Civil, cuando la violación se hubiere cometido en la primera instancia, deberá además de indicarse como agravio tanto en el recurso ordinario establecido por la Ley , como en la segunda instancia .

(87) Serrano Robles Arturo, en Manual del Juicio de Amparo. Suprema Corte de Justicia (editores). Edit. Themis, Mexico 1978, pp:30.

En Materia Administrativa el amparo procederá además contra resoluciones que causen agravio no reparable mediante algún recurso, juicio o medida de defensa legal.

La ley de amparo, reglamentando las disposiciones constitucionales plasma el principio de definitividad al establecer las causales de improcedencia del juicio, en las fracciones XIII, XIV y XV del art. 73 .

La fracción XIII establece que es improcedente el amparo contra resoluciones judiciales o de tribunales administrativos o del trabajo cuando la ley conceda a un recurso o medio de defensa por virtud del cual puedan ser modificadas o revocadas.

La fracción XIV del art. 73 del ordenamiento citado establece la improcedencia del juicio, cuando se esté tramitando algún recurso o defensa legal por virtud de l cual, el acto pueda ser modificado, revocado o nulificado.

Es de aclararse que, como opina Carlos Arellano, no obstante que aunque la fracción citada se refiere propiamente a la no simultaneidad del juicio con otros medios de defensa, desde cierto ángulo pudiera deducirse el principio de definitividad, al considerarse que si previamente se tramita un medio de defensa legal o recurso, debe esperarse el resultado, para que sea procedente la acción del juicio de garantías.

La fracción XV establece que no procederá el juicio contra actos de autoridad distintas de los tribunales judiciales, administrativos o del trabajo, que deban ser revisados de oficio o proceda algún medio de defensa o recurso (88).

Tanto las disposiciones contenidas en los artículos 107 fracciones III, IV y VII de la Constitución y 73 fracciones XIII y XV de la Ley de Amparo, como la jurisprudencia señalan como excepciones al principio de definitividad las siguientes:

I. En materia penal, de acuerdo con lo señalado por el art. 73 fracc. XIII, de la Ley de Amparo cuando se trata de actos que importen peligro de la vida, deportación o destierro o cualquiera de las penas prohibidas por el artículo 22 constitucional (mutilación, marcas, azotes, infamia, palos, tormentos, multa excesiva, confiscación de bienes y cualquier otra pena inusitada y trascendental), de acuerdo a lo señalado por el art. 73 fracc. XIII de la Ley de Amparo.

Igualmente en materia penal la jurisprudencia ha establecido que cuando se reclama un auto de formal prisión, tampoco es necesario agotar el recurso de apelación, sin embargo si esto último ya se hubiese interpuesto, deberá el quejoso desistirse del mismo, previamente a la interposición de la demanda de amparo, de otra manera tendrá que esperarse a que el mismo se resuelva.

(88) Idem, pp:31-32.

II. Los terceros extraños a juicio, en términos de los dispuesto por el art. 107 fracción VII de la Constitución, tampoco deberán de agotar los recursos que la Ley establezca, cuando se trate de actos bien sea fuera de juicio después de concluido o dentro del mismo. (art. 73 fracción XIII de la Ley de Amparo y 107 fracción III de la Constitución).

Como acertadamente ha establecido el más alto tribunal, los extraños a juicio no están obligados a agotar los recursos o medios de defensa legal, en tanto que estos últimos no se encuentran a su disposición puesto que no fueron partícipes del procedimiento, por lo que desde luego es procedente la interposición directa de la demanda de amparo.

III. Cuando el afectado lo es, por un acto autoritario que carece de fundamentación tampoco está obligado a agotar el principio de definitividad, (art. 73 fracción XV de la Ley de la materia).

Esta última disposición ha sido ampliamente atacada por quienes consideran que "la ignorancia de la ley no exime de su cumplimiento", sin embargo según lo ha estimado la Suprema Corte de Justicia, no se trata de ignorar la ley sino su aplicación. Esto es, el no saber qué ley estimó la autoridad para emitir el acto.

IV. Si el agraviado se propone reclamar la inconstitucionalidad de la ley en que se basa el acto de autoridad, será optativo para el quejoso, interponer el recurso o medio de defensa legal.

Parece lógico suponer, que si el quejoso cuestiona la constitucionalidad de una ley y la combate con los medios de defensa legal que en ella se consignan, en ciertos sentido significaría acojerse a ella y por lo mismo consentirla. Afortunadamente, ya es legalmente posible, impugnar la ley con el recurso que la misma señale, sin incurrir en un consentimiento, de conformidad con lo dispuesto por el artículo 73 fracción XII de la ley de amparo. (89)

V. En materia civil, si se trata de controversias sobre acciones del estado civil o que afecten la estabilidad de la familia, no deberán de agotarse los recursos que señala la ley rectora del acto reclamado. (Art. 107, fracción III de la Constitución).

VI. En materia administrativa, cuando la ley que establezca el recurso, exija para otorgar la suspensión del acto reclamado, mayores requisitos que la Ley de Amparo. (Art. 107 fracción IV de la Constitución). Igualmente no se está obligado a agotar el principio de definitividad cuando el recurso no contemple la suspensión del acto reclamado en términos jurisprudenciales.

(89) Serrano Robles Arturo, Op cit, pp:32-35.

III. La jurisprudencia de La Corte ha establecido igualmente como excepciones al principio de definitividad las siguientes:

1.- Cuando el quejoso pide el amparo por falta de emplazamiento legal.

2.- Cuando se reclame la constitucionalidad de reglamentos administrativos.

3.- Cuando se aleguen violaciones directas a la Constitución (90).

A las consideraciones vertidas resultan aplicables las siguientes tesis jurisprudenciales:

RECONSIDERACION .- Cuando la reconsideración no esta expresamente establecida por la ley del acto, que se reclama no puede tener por efecto interrumpir el término para pedir amparo; pero cuando es admitida y substanciada, debe conceptuarse que el término para interponer el amparo, ha de contarse desde la fecha de notificación de la resolución que recaiga a tal recurso, pues hasta entonces tiene el acto el carácter de definitivo, para los efectos de la fracción IX del Art. 107 de la Constitución Federal, toda vez que hubo posibilidad de revocarlo o reformarlo. Apéndice al Semanario Judicial de la Federación 1917-1985, Tribunales colegiados de circuito, tesis No. 43 pp. 76-77.

TRABAJADORES AL SERVICIO DEL ESTADO, ANTES DE RECURRIR AL AMPARO DEBEN HACERLO ANTE EL TRIBUNAL DE ARBITRAJE.- Cuando los trabajadores del estado se vean afectados por

(90) Arellano García Carlos. El Juicio de Amparo. Edit. Porrúa, México 1983, pp:350-351.



titulares de la dependencia en que presten sus servicios, si desean reclamar tales actos, deben ocurrir al tribunal de arbitraje a proponer sus correspondientes quejas antes de interponer el amparo, pues si en lugar de agotar dicho medio de defensa legal, ocurren directamente al juicio de garantías, éste debe sobreseerse. Apéndice al Semanario Judicial de la Federación 1917-1975, cuarta sala, tesis 267, pp 252.

**AUTO DE FORMAL PRISION, PROCEDENCIA DEL AMPARO, CONTRA EL, SI NO SE INTERPUSO EL RECURSO ORDINARIO.-** Cuando se trata de las garantías que otorgan los artículos 16, 19 y 20 constitucionales, no es necesario que previamente al amparo se acuda al recurso de apelación.- Apéndice al Semanario Judicial de la Federación 1917-1988, segunda parte salas y tesis comunes, tesis No. 287 pp. 504.

**EMPLAZAMIENTO, FALTA DE.-** Cuando el amparo se pide precisamente porque el quejoso no ha sido oído en juicio por falta de emplazamiento legal no es procedente sobreseer por la razón de que existan recursos ordinarios que no se hicieron valer contra el fallo dictado en su contra y de ahí que no pueda tomarse como base para el sobreseimiento, el hecho de que no se hagan valer los recursos pertinentes Apéndice al Semanario Judicial de la Federación 1917-1988, Segunda parte, salas y tesis comunes, tesis No 781 pp 1289-1290.

**RECURSOS O MEDIOS DE DEFENSA QUE HACEN IMPROCEDENTE EL AMPARO, CUALES NO LO SON.--**El contestar una demanda ante el juez del fuero común no es un medio de defensa, a los que hace alusión el artículo 73 fracción XIII y XV de la Ley de Amparo, pues dicha contestación no tiene por objeto que se revoque una resolución judicial; por ello procede revocar el sobreseimiento decretado por el Juez de Distrito y estudiar los conceptos de violación, con fundamento en lo dispuesto por el artículo 91 fracción III de la Ley de Amparo, cuando el mismo se fundamente en la consideración citada. Apéndice al semanario judicial de la federación 1917 -1985 primera parte, Tribunal Pleno, pp 1184.

**AUTO DE FORMAL PRISION AMPARO CONTRA EL.-** Si el quejoso acredita que presentó un escrito desistiendo del recurso de apelación, contra el auto de formal prisión que se reclama en el amparo, antes de la audiencia de formal derecho o con anterioridad a la fecha en que se promovió el amparo, aún cuando el auto mediante el cual se le tuvo por desistido se haya dictado cuando ya se haya promovido el amparo, debe considerarse que ya no existe pendiente recurso alguno ante las autoridades del orden común, que imposibilite el estudio del fondo del asunto.- Apéndice al Semanario Judicial de la Federación, 1917-1988, segunda parte, salas y tesis comunes, pp. 497.

**VIOLACIONES DIRECTAS A LA CONSTITUCION, CUANDO PROCEDE EL JUICIO DE AMPARO, EN CONTRA DE LAS, SIN NECESIDAD DE AGOTAR RECURSOS.-** Uno de los principios fundamentales que rige el juicio de amparo, lo es el de definitividad, conforme al cual el juicio constitucional es improcedente cuando se endereza en contra de actos respecto de los cuales procede algun recurso o medio de defensa legal, por virtud del cual puedan ser modificados, revocados o nulificados. Sin embargo, este principio esencial admite excepciones, como sucede cuando el acto reclamado se ataca por considerar que con dicho acto se vulneran garantías formales de previa audiencia, motivación y fundamentación, entonces si del examen integral de la demanda, se desprende que la parte quejosa sólo hizo valer violaciones directas a la Constitución, no se actualiza causal de improcedencia alguna por no haber agotado el principio de definitividad. Informe de labores al terminar el año de 1988, tercera parte, Tribunales Colegiados de Circuito, pp. 491.

**EJECUCION INCORRECTA DE MANDAMIENTOS GUBERNAMENTALES, RECLAMADA DE LA, ES PROCEDENTE EL AMPARO.-** La causal de improcedencia consistente en que se trata de actos no definitivos, no prospera cuando el quejoso reclama la indebida ejecución del mandamiento provisional del gobernador del Estado y ello se traduce en la desposesión de tierras y aguas que pertenecen al quejoso y su entrega al tercero perjudicado. Apéndice al Semanario Judicial de la Federación 1917-1988, Segunda Parte Salas y Tesis comunes, tesis jurisprudencial No. 747, pp. 1234.

**RESOLUCIONES PRESIDENCIALES POR LAS QUE SE CREA UN NUEVO CENTRO DE POBLACION. NO ES NECESARIO AGOTAR PREVIAMENTE EL RECURSO ESTABLECIDO POR EL ART. 210 DE LA LEY FEDERAL DE LA REFORMA AGRARIA.-** El recurso ordinario previsto en el párrafo segundo, de la fracción I del Art. 210 de la Ley Federal de la Reforma Agraria, no es idóneo para combatir las resoluciones presidenciales, pues únicamente puede intentar obtener la tildación de la instrucción preventiva que las autoridades agrarias efectúen para los casos en que se siga un procedimiento para la creación de nuevos centros de población. Por tanto, la circunstancia de que los quejosos no hayan agotado ese recurso no les impide recurrir al juicio de amparo para reclamar la resolución presidencial por violaciones cometidas en ella y durante el procedimiento en que se pronunció. Apéndice al Semanario Judicial de la Federación, 1917-1988, salas y tesis comunes, pp. 2642.

**COMISARIADOS EJIDALES. DESTITUCION DE SUS INTEGRANTES. ES UN ACTO DEFINITIVO PARA LOS EFECTOS DEL AMPARO.-** Si bien es cierto que los actos de destitución de los comisariados ejidales, realizados por autoridades agrarias deben someterse a la consideración y decisión del secretario de

la Reforma Agraria, también lo es, que para la separación material de los cargos de presidente, secretario, tesorero, les causa perjuicio no reparable por resolución que en su oportunidad llegare a dictar el secretario de la Reforma Agraria, por lo que dicho acto resulta definitivo para efectos del amparo. Apéndice al Semanario Judicial de la Federación 1917-1988, segunda parte, salas y tesis comunes, tesis jurisprudencial No. 747, pp. 1234.

#### PRINCIPIO DE ESTRICTO DERECHO

Este principio exige al juzgador de amparo concretarse a examinar la constitucionalidad de los actos reclamados a la luz de los argumentos expresados, se encuentra contenido en los artículos 79 y 190 de la Ley de Amparo los cuales textualmente establecen:

ARTICULO 79.- La Suprema Corte de Justicia de la Nación, los Tribunales Colegiados de Circuito, los Jueces de Distrito, deberán corregir los errores que se adviertan en la cita de preceptos constitucionales y legales que se estimen violados y podrán examinar en su conjunto los conceptos de violación y los agravios, así como los demás razonamientos de las partes, a fin de resolver la cuestión previamente planteada, pero sin cambiar los hechos expuestos en la demanda.

ARTICULO 190.- Las sentencias de la Suprema Corte o de los Tribunales Colegiados de Circuito no comprenderán más cuestiones que las legales propuestas en la demanda de amparo; debiéndose apoyar en el texto constitucional de cuya aplicación se trate y expresar en sus proposiciones resolutivas el acto o actos contra los cuales se concede el Amparo.

Dichos preceptos regulan la sentencia de amparo pero también sirven de advertencia al quejoso o su representante en el sentido de que deberán esmerarse en la formulación de su demanda esgrimiendo correctamente los agravios y los conceptos de violación en tanto que únicamente se podrán corregir los errores en la cita del precepto legal que se mencione en la demanda. (91)

Aunque se han ido introduciendo excepciones este principio ha sido motivo de grandes polémicas, derivadas del hecho de que un gran número de doctrinarios consideran que es "el más despiadado de los principios que sustentan el juicio de amparo" (92), pues es frecuente que el órgano de control advierta que el acto reclamado es contrario a la Carta Magna o que la resolución recurrida es legalmente incorrecta, y sin embargo no se puede declarar la inconstitucionalidad de aquél ni modificar o revocar ésta, por no haberse esgrimido por el quejoso o recurrente, el razonamiento adecuado. Por ello el señor ministro Felipe Tena Ramírez considera

(91) Arellano García Carlos. El Juicio de amparo, Edit. Porrúa, México 1983, pp:363.

(92) Tena Ramírez Felipe. Derecho Constitucional Mexicano. Edit. Porrúa, México 1978, pp:515.

en el prólogo al estudio del Dr. Juventino V. Castro que el aludido principio "es un formulismo inhumano y anacrónico victimario de la justicia". (93)

A favor del principio de estricto derecho, se ha considerado que el eliminar tal principio pondría en peligro de colocar en estado de indefensión a la autoridad responsable y al tercero perjudicado, igualmente se arguye que el juzgador debe tener como cualidad indispensable la imparcialidad, ya que si se coadyuva en el descubrimiento de conceptos de violación se adopta la actitud que corresponde al quejoso.

El principio de estricto derecho no se encuentra contenido expresamente en precepto constitucional, sin embargo su regulación se deriva de la interpretación a contrario sensu, en tanto que dicho artículo establece los casos en que podrá suplirse la deficiencia de la queja, que constituye la excepción a este principio (94).

En virtud de que el objeto del presente trabajo es la materia administrativa, por lo que respecta a los casos de excepción de este principio. Esto es los supuestos en que procede la suplencia de la deficiencia de la queja, me he limitado a enumerarlos brevemente, sin abundar en las consideraciones

(93) Serrano Robles Arturo, Op cit, pp:37.

(94) Arellano García Carlos. El Juicio de Amparo. Edit. Porrúa, México 1983, pp:363 y 368.

aplicables al respecto. La suplencia de la queja en materia administrativa será tratada con mayor amplitud en el capítulo IV del presente trabajo, así también la Jurisprudencia aplicable al caso.

El art. 76 bis fracciones I a la VI de la ley de amparo, señala los casos en que procede la suplencia de la queja deficiente, de acuerdo a lo siguiente:

a) En cualquier materia, cuando el acto se funde en leyes declaradas inconstitucionales. (76, fracc. I)

b) En materia penal aún ante la ausencia de conceptos de violación o agravios del reo, lo que implica la libertad absoluta del órgano de control para examinar los actos reclamados. (No procede a favor de la autoridad responsable cuando ésta interponga recurso de revisión) (Art.76 bis frac. I).

c) En materia agraria, conforme a lo dispuesto por el art. 227 de la Ley de Amparo, esto es, en favor de los núcleos de población ejidal y comunal o ejidatarios y comuneros en lo particular, siendo obligatorio suplir la deficiencia de la demanda, de los agravios, exposiciones, comparecencias y alegatos.

d) En materia laboral la suplencia de la queja se aplicará en

favor del trabajador, en cuanto a conceptos de violación y recursos de revisión, igualmente se faculta al juzgador a suplir la deficiencia, en los mismos casos en favor de menores de edad o incapaces en los casos en que se afecten los derechos de los mismos. (76 fracc.)

Al permitir la suplencia de la queja en materia penal, laboral y agraria, el deseo del legislador es tutelar los derechos de las clases desprotegidas, que por susituación económica o de ignorancia presumiblemente no podrán contratar un asesoramiento adecuado.

e) En materia civil y administrativa así como en las demás materias (76 bis fracc. VI) cuando se demuestre que ha habido en contra del quejoso o del particular recurrente una violación manifiesta de la ley que lo ha dejado sin defensa; el contenido de esta fracción así como de la fracc. I del artículo citado, por referirse a la materia administrativa será analizado en el capítulo IV de la presente tesis.

Resultan aplicables a los anteriores criterios las siguientes tesis jurisprudenciales:

SUPLENCIA DE LA DEMANDA DEFICIENTE Y SUPLENCIA DEL ERROR.-El amparo contra leyes impone una norma de conducta del poder judicial, consistente en que los fallos que se dicten, solo deben analizar los conceptos de violación expuestos en la demanda, sin formularse consideraciones sobre los actos que no se reclamen expresamente o que no se relacionen con los conceptos de violación. Es decir, por virtud del principio de estricto derecho el juzgador no

tiene libertad para apreciar los posibles aspectos inconstitucionales del acto reclamado, sino que está constreñido a examinar únicamente aquellos que se traten en la demanda de garantías. Ello equivale a que el juzgador no pueda colmar las deficiencias de la demanda o las omisiones en que haya incurrido el quejoso en la parte impugnativa de los actos reclamados. Ahora bien, la suplencia de la demanda deficiente es distinta a la suplencia del error, que si procede aun en los amparos de estricto derecho y que es a lo que se refiere el art. 79 de la Ley Reglamentaria de los art. 103 y 107 constitucionales. Esta suplencia del error, puede darse cuando existe una equivocada cita o invocación de la garantía violada, como en el precepto constitucional que la contenga y sólo significa que el juzgador puede corregir el error, sin cambiar los hechos o conceptos expuestos. Sin embargo, el art. 79 no opera para los casos en que existe error en lo que debió ser el acto reclamado, pues entonces se cambiaría la litis del juicio constitucional para ampliarla a un nuevo acto que no fue el reclamado, consecuentemente no tiene aplicación a este caso, el art. 79 de la Ley de Amparo. Apéndice al Semanario Judicial de la Federación, 1917-1988, primera parte tribunal pleno, pp. 271.

**LEYES, AMPARO CONTRA, EN MATERIA LABORAL, FALTA DE SEÑALAMIENTO DE LAS AUTORIDADES RESPONSABLES.-** Resulta infundado el agravio que formule el quejoso, consistente en que por tratarse de materia laboral, debe suplirse la deficiencia de la queja consistente en la falta de señalamiento de las autoridades que expidieron la ley tachada de inconstitucional. Tanto el art. 107 de los párrafos II y III de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos como el art. 76 fracciones I y II de la Ley de Amparo, que repite el texto constitucional, señalan que podrá suplirse la deficiencia de la queja, cuando se trate de leyes declaradas inconstitucionales por la jurisprudencia de la Suprema Corte de Justicia y la de la parte obrera en materia del trabajo cuando se encuentre que ha habido una violación manifiesta en contra del trabajador que lo ha dejado sin defensa, siendo estos los dos únicos casos de suplencia de queja en materia laboral, dado que la falta del señalamiento de autoridades responsables, implica una violación a lo dispuesto por el art. 116 de la Ley de Amparo, en su fracción III y dicha deficiencia no puede suplirse, por diversos casos de los previstos en la ley para que opere la suplencia de la queja. Apéndice al Semanario Judicial de la Federación 1917-1988, primera parte, Tribunal en pleno, pp. 945.

**SUPLENCIA DE LA QUEJA EN AMPARO.-** Si existe un error grave por parte de la responsable y no se reclama en el amparo debe subsanarse en términos de la fracción II del art. 107 constitucional. Apéndice al Semanario Judicial de la Federación 1917-1988, segunda sala y tesis comunes, pp. 2963.



SUPLENCIA DE LA QUEJA EN MATERIA PENAL. NO PUEDE ABARCAR LA ALTERACION DEL ACTO RECLAMADO, IMPUTADOS A UNA AUTORIDAD DIVERSA DE LA SEÑALADA.- Aun cuando en materia penal debe suplirse la deficiencia de la queja conforme a lo dispuesto por el art. 107 de la Constitución y 76 bis de la Ley de Amparo, ésta no opera para ser alterado el acto reclamado imputándosele a determinada autoridad, sino que tiene por objeto perfeccionar, completar o aclarar, la deficiencia en que haya incurrido el quejoso al formular los conceptos de violación en su demanda o formularlos en ausencia de éstos, pero sujetándose estrictamente al señalamiento que aquél hubiera hecho de los actos y autoridades responsables. Informe de labores 1988, segunda parte tercera sala, pp. 204-205.

SUPLENCIA DE LA QUEJA PROCEDE EJERCERLA, AUN CUANDO SOLO HUBIERA INTERPUESTO EL RECURSO LA AUTORIDAD RESPONSABLE.- Si el juez de distrito concede el amparo al quejoso y resultan fundados los agravios expresados por la autoridad responsable, en virtud de la cual se abrió la instancia del Juicio de Amparo en revisión, para que no quede sin estudio el planteamiento del quejoso, procede efectuarlo e inclusive suplir las deficiencias de los conceptos de violación, con fundamento en lo que dispone el art. 76 bis fracción II de la Ley de Amparo, concediendo la protección constitucional por motivo diverso. Informe de labores de 1989, tercera parte Tribunales Colegiados de Circuito, pp. 21-22.

SUPLENCIA DE LA QUEJA. EXCESO DE LA.- El art. 76 bis de la Ley de Amparo, impone la obligación a las autoridades que conozcan del juicio de amparo, de suplir la deficiencia de la queja entendiendo por ésta la expresión defectuosa o incluso la omisión de conceptos de violación, pero para ello es necesario que tales violaciones resulten de la circunstancia de hecho o situaciones de derecho expuestos en los autos del juicio laboral teniendo como base hechos ciertos, de otra manera, el juez de distrito estaría aplicando incorrectamente la Ley de Amparo. Informe de labores de 1989, tercera parte, Tribunales Colegiados de Circuito, pp 474-475.

QUEJA SUPLENCIA DE LA, VIOLACIONES QUE DAN LUGAR A LA, PUEDEN SER DISTINTAS A LAS PLANTEADAS A LA DEMANDA.- Basta con que el órgano jurisdiccional advierta que durante el procedimiento que culminó con el acto reclamado o que en la misma resolución se cometieron violaciones manifiestas de la ley en perjuicio del quejoso, que lo hayan dejado en estado de indefensión, para que esté en aptitud de suplir la queja deficiente, sin importar que las violaciones que se hagan valer de oficio, sean distintas de las planteadas en la demanda de Garantías, puesto que la fracción VI del

art. 76 bis de la Ley de amparo, no establece esa condición, sino que por el contrario faculta al poder judicial de la Federación para suplir la queja con el propósito evidente de realizar una administración de justicia no formalista, en la que se atiende más a la realidad de los hechos que a la habilidad de los afectados para formular sus defensas. Informe de labores 1989, tercera parte, Tribunales Judiciales de Circuito, pp. 101-102.

SUPLENCIA DE LA DEFICIENCIA DE LA QUEJA EN MATERIA CIVIL Y ADMINISTRATIVA, SIGNIFICADO DEL SUPUESTO DE INDEFENSIÓN.- El art. 76 bis, fracción VI de la Ley de Amparo, establece que para suplir la deficiencia de la queja en materias civil y administrativa, además de haberse producido en contra del quejoso o del particular una violación de la ley, que el acto de autoridad lo haya dejado sin defensa, no debe interpretarse literalmente toda vez que en contra de actos de autoridad existen medios de defensa, entre ellos el juicio de amparo. Por ello, debe interpretarse esta disposición en el sentido de que indefensión significa que la autoridad responsable infringió normas de tal manera que afectó substancialmente al quejoso en su defensa. Informe de labores 1989, primera parte tribunal pleno, pp. 656.

SUPLENCIA DE LA QUEJA EN MATERIA CIVIL Y ADMINISTRATIVA, ANTE UNA VIOLACIÓN MANIFIESTA DE LA LEY.- Para efectos de la suplencia de la queja deficiente, prevista en la fracción VI del art. 76 bis de la Ley de Amparo, que se refiere implícitamente a las materias civil y administrativa, debe establecerse que sólo procede ante la violación manifiesta de la ley, que es la que se advierte en forma clara y patente, que es innegable e indiscutible y cuya existencia no puede derivarse de razonamientos o planteamientos cuestionables. Informe de labores 1989, Tribunal pleno, pp. 655-656.

SUPLENCIA DE LA QUEJA EN AMPARO DIRECTO. NO COMPRENDE LOS CONCEPTOS CONFORME A LOS CUALES SE HAYA RESUELTO EL JUICIO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO EN QUE SE EMITIO LA RESOLUCION RECLAMADA.- La suplencia de los conceptos de violación prevista en el art. 76 bis de la Ley de Amparo, solamente faculta para mejorar los conceptos de violación formulados, en la demanda de garantías no así los argumentos de anulación hechos valer ante la autoridad responsable; además de que tal proceder importaría modificar la litis del juicio contencioso administrativo con perjuicio de las autoridades demandadas, terceras perjudicadas en el juicio

de amparo, quienes quedarían privadas de toda oportunidad de defensa. Informe de labores de 1988, Tercera Parte, tesis jurisprudencial No. 10, pp. 907.

#### PRINCIPIO DE PROSECUCION JUDICIAL

En la doctrina mexicana, se ha enunciado el principio de prosecución judicial, por virtud del cual se enfatiza que el amparo se tramite como un juicio ante la autoridad jurisdiccional, dicho principio se encuentra consagrado en el art. 107 párrafo primero, el cual establece:

"Todas las controversias de que habla el art. 103, se sujetarán a los procedimientos y formas de orden jurídico que determine la ley". (95)

De acuerdo con el párrafo transcrito podemos apreciar que el principio de prosecución judicial, se refiere a dos características que van íntimamente ligadas, el control de constitucionalidad está depositado en el poder judicial, igualmente se refiere a que el

(95) Arellano García Carlos. El Juicio de Amparo. Edit. Porrúa, México 1983, pp:437.

procedimiento deberá llevarse a cabo de acuerdo con los procedimientos y formas que la ley determine como un verdadero juicio.

Por lo que respecta a este último punto, ha surgido una polémica entre los doctrinarios del derecho en relación a si el juicio de amparo es un recurso o un verdadero juicio, entendiéndose por tal un proceso. La diversidad de opiniones emitidas al respecto y que mayoritariamente se inclinan por la segunda consideración, ha sido propiciada por la misma legislación en vigor, pues mientras algunas de sus leyes orgánicas le han llamado "recurso", otras lo mismo que las constituciones de 1857 y 1917, le denominan "juicio", y otras más el Acta de reformas de 1847, entre ellas, proceso (96).

Entre los autores que consideran que el amparo es un recurso, se encuentra Don Emilio Rabasa, quien opina que cuando la acción constitucional se ejercita por violación al art. 14 de nuestra Carta Magna, "el amparo se convierte en un verdadero recurso."

La anterior consideración la basa en los siguientes razonamientos:

1.- El juicio se inicia para reclamar la satisfacción de un derecho, el recurso se entabla sobre una resolución judicial, para

(96) Op cit, pp:360.

reclamar la revisión y tiene por objeto que se corrija la mala aplicación de una ley.

2.- Cuando la acción constitucional se ejercita por violación al art. 14 constitucional, se origina una nueva acción que se ejercita por medio del amparo; para enmendar la mala aplicación de la ley en los procedimientos comunes, "pretextando" violación.

3.- La resolución de la Corte no fenece el juicio, porque no resuelve definitivamente la acción intentada y los tribunales comunes, continuandolo sobre la misma materia que intervino la justicia federal y "resulta de esta manera el amparo, tan revisión y tan recurso, que por su esencia no se distingue en nada del recurso de apelación".

No obstante la aparentemente fundada opinión de tan destacado tratadista, concuerdo con la opinión del Lic. Arturo Serrano Robles, al considerar que el amparo directo, tiene más de proceso autónomo que de recurso y constituye un verdadero juicio.

En apoyo a lo anterior, establece las siguientes argumentaciones:

1.- El recurso, como su propia denominación lo indica, es volver a revisar, dar curso nuevamente a un conflicto. De acuerdo con la

definición de Guasp, el recurso "es una pretensión de reforma de una resolución judicial dentro del mismo proceso, en que dicha resolución ha sido dictada".

2.- En razón de lo anterior, en el recurso se está en presencia de un mismo conflicto, las mismas partes y debe ser fallado con base en la misma ley y dentro del mismo proceso.

3.- En el amparo, el juzgador se convierte en parte demandada, el conflicto a resolver es si hubo o no contravención a la Carta Magna, y no el conflicto inicialmente planteado por las partes, pudiendo incluso resolverse si una ley debe o no ser aplicada, absteniéndose de establecerse si la ley fué exacta o inexactamente aplicada, y se resuelve con base a formas procesales, contempladas en la propia ley de la materia.

4.- No hay en consecuencia porque dudar, que la acción constitucional es un proceso distinto del que se hizo valer en el juicio ordinario y que tiene el carácter de verdadero juicio, se trata según opina certeramente el Dr. Héctor Fix Zamudio de un proceso sobre el proceso. (97)

Por último, en lo referente a que el juicio de amparo se lleve a cabo ante las autoridades jurisdiccionales, cabe citar las palabras del maestro Ignacio Burgoa, expresando las ventajas de

(97) Serrano Robles Arturo en "Manual del Juicio de Amparo." Suprema Corte de Justicia de la Nación, Edil. Themis, México 1978, pp:10-11.

esta forma de control constitucional, se encuentra como la principal, que en el ejercicio de la acción no se origina una controversia a nivel general, puesto que se analiza únicamente la ley o acto que se reclama, únicamente referido al caso concreto y en base a las argumentaciones de la parte quejosa, de tal manera que principalmente en el caso que prospere la acción no tiene resonancia ni repercusiones políticas, que implicarían verdaderamente una afrenta para la autoridad perdedora. (98)

Efectivamente uno de los grandes éxitos del juicio de garantías, estriba precisamente en el principio de relatividad de las sentencias por virtud del cual en caso de ser favorable para el quejoso, únicamente traerá como consecuencia que la ley o acto no le sea aplicado al peticionario de garantías, sin que exista mayor consecuencia que la de cumplir con la sentencia, en otras palabras, como acertadamente opina el Lic. Arturo Serrano Robles aunque la sentencia sea adversa a la autoridad responsable, no se afecta la imagen de ésta en tanto que es "una parte" a quien no le afecta la sentencia.

(98) Burgoa Orihuela Ignacio. El Juicio de Amparo. Edit. Porrúa, México 1975, pp:271.

## CAPITULO I I I

ALGUNOS PROBLEMAS TECNICOS

EN EL JUICIO DE

AMPARO ADMINISTRATIVO



El Juicio de Amparo, creado como instrumento procesal protector de la libertad personal y de los abusos de autoridad, ha ido adquiriendo principalmente en materia administrativa, caracteres cada vez más técnicos, situación que tal vez no quisieron sus precursores, pues en los orígenes de la revolución mexicana estuvo el ideal de "hacer práctico el Juicio de Amparo simplificando los procedimientos" (99), sin embargo en un afán de hacer más perfecto el procedimiento, ha tomado una naturaleza compleja, lo que ha impedido que cualquier ciudadano pida con éxito el Amparo y protección de la justicia de la unión, si no es a través de un abogado con amplia experiencia en la materia, lo que consecuentemente evita que las personas de bajos recursos económicos contraten los servicios de tales profesionistas por lo oneroso que resulta, alejando así al Juicio de Garantías de los nobilísimos fines por los que fué creado, haciendo que la decisión final dependa de la perspicacia de los abogados, y no de la justicia.

"El constituyente de 1917 organizó al Poder Judicial y al Juicio de Amparo de tal forma que quedaron reflejadas las contradicciones críticas de su época: Por una parte había que atender al ánimo popular, que quería su extensión por haber demostrado su eficacia práctica e histórica para la defensa de los derechos del hombre y, por otro lado, existía la evidente necesidad

(99) Manual del Juicio de Amparo. Suprema Corte de Justicia de la Nación. Edit. Themis. México 1988, pp:7.

de no abrumar de trabajo a los órganos judiciales de la Federación. Por estas razones se permitió el Amparo de legalidad, y no fue sino hasta las reformas del 15 de Enero de 1988, que substancialmente se dejó la interpretación Constitucional a la Suprema Corte de Justicia y las leyes ordinarias a los Tribunales de Circuito. Cabe recordar las palabras de un ilustre ministro de la Corte, cuando dijo ante el Senado en 1965 <<el fin de la Suprema Corte es hacer justicia... Nuestros Tribunales Federales se han constituido para hacer justicia y no para que las autoridades aprendan a interpretar las leyes...>>(100)

En el Juicio de Amparo administrativo es donde se considera que con mayor fuerza debe operar el principio de estricto derecho, quizá porque en esta materia se encuentran tutelados únicamente bienes patrimoniales y por tanto se considera que el particular cuenta con recursos económicos para contratar los servicios de profesionistas, por lo que es en esta materia donde se ve reflejado en toda su extensión el carácter técnico del Juicio. Examinemos algunos aspectos.

(100) Op cit, pp:7.

## EL ACTO RECLAMADO

Los art. 116 y 166 de la Ley de Amparo, establecen como requisito para presentar la demanda de amparo indirecto y directo, la determinación de la ley o acto que se reclama, lo cual aparentemente no implica complicación alguna, sin embargo examinémoslo desde sus distintos aspectos.

Para que el Juicio de Amparo sea procedente, el acto reclamado no sólo debe existir, sino que además de comprobarse dicha existencia, debe ser propio de la autoridad a la que se le reclame, pues de otra manera para efectos del Amparo, el acto resulta ser inexistente, en términos jurisprudenciales y del artículo 74 fracc. IV.

El problema parece agudizarse más en materia administrativa, en donde por la complejidad de los organigramas de la administración, el particular se ve impedido para determinar de donde proviene la orden de ejecución del acto que se reclama, lo que provoca que no pueda combatir los vicios del procedimiento que culminó con la orden de ejecución.

La situación antes mencionada, se presenta frecuentemente en los casos en que organismos descentralizados que únicamente actúan como auxiliares de la administración, determinan sanciones

económicas por violación a disposiciones administrativas con fundamento en la ley que los regula.

De esta manera, en tanto que dichos organismos únicamente podrán tener el carácter de ordenadores, pues carecen de facultades de ejecución, comúnmente es la Secretaria de Hacienda y Crédito Público quien actúa como autoridad ejecutora a través de sus oficinas tributarias.

En tanto que la sanción económica impuesta en estos casos tiene el carácter de crédito fiscal, la ejecución de la misma se hará de acuerdo con las disposiciones que marca el Código Fiscal de la Federación, por lo que el procedimiento administrativo que culmina con la imposición de la sanción y el procedimiento de ejecución, resultan ser totalmente distintos.

De acuerdo a lo anterior, no es extraño observar que la autoridad ejecutora olvide determinar en forma clara y precisa la autoridad que determinó la sanción ,e incluso por la carga de trabajo de la mencionada secretaria es frecuente que hayan transcurrido varios años entre la imposición de la sanción y su ejecución.

Derivado de la situación anterior, el particular queda en total estado de indefensión, puesto que no puede combatir

adecuadamente la ejecución de la multa porque desconoce el por qué de su imposición.

De esta manera si, por ejemplo, la imposición y el cobro de la sanción se encuentran viciados, porque no fué debidamente notificado del procedimiento administrativo, no podrá reclamar tal violación, ni tampoco examinar la constitucionalidad de los actos de la autoridad ordenadora si no se señala como responsable, asimismo en caso de incurrir en error en la designación se considerará que el acto reclamado es inexistente.

Por otra parte, el acto reclamado no solamente debe existir sino que además debe producir efectos, y éstos deben de ser presentes o inminentes, si los efectos del acto reclamado han cesado o aún no se producen, el Juicio de Amparo resultará improcedente y por tanto deberá sobreseerse en términos de los art. 73 fracc. IX y 74 fracc. IV de la Ley de Amparo.

La línea divisoria entre actos inminentes, actos futuros de realización incierta y actos ejecutados de modo irreparable, es muy pequeña y su concepto es muy técnico y complejo y sin embargo llevan implícitos el momento en que deberá de interponerse la demanda durante el procedimiento administrativo.

Asimismo, suele suceder que el particular se encuentre atrapado en los conceptos de actos futuros, inminentes y ejecutados de modo irreparable, como en el caso de imposición de sanciones por violación a precios oficiales, acordados o fijados por la Secretaría de Comercio y Fomento Industrial.

Pongamos por ejemplo que se levanta un acta administrativa por violación a un precio oficial y que la misma se encuentra viciada, de acuerdo con lo dispuesto por la Ley Federal de Protección al Consumidor, no procede ningún recurso, puesto que el único que contempla la ley es el de revisión y sólo procede en contra de resoluciones dictadas con fundamento en esa ley.

Tampoco procede el Amparo, pues de acuerdo a los criterios jurisprudenciales, el levantamiento del acta no causa perjuicio alguno y su calificación es un acto futuro de realización incierta.

Posteriormente en base a la calificación del acta de visita (la cual como mencionamos se encuentra viciada), se impone una sanción consistente en clausura temporal de la negociación, por tres días, para el tiempo en que se interponga el Amparo o se resuelva el recurso, el acto será considerado como ejecutado de modo irreparable.

Intimamente ligado a los efectos del acto reclamado se

encuentra el concepto de interés jurídico y agravio, cuya concepción es virtualmente distinta de la que se concibe en términos comunes, como a continuación veremos.

#### INTERES JURIDICO

Cuando un acto de autoridad no causa agravio alguno, el quejoso no podrá intentar válidamente la acción constitucional, es decir si el acto reclamado no afecta el interés jurídico del quejoso el Amparo resultará improcedente en términos de la fracc. V del art. 73 de la ley de Amparo.

No basta que sea un "interés simple", que se crea en alguna situación de agrado o desagrado, ni tampoco basta que sencillamente el afectado se encuentre inconforme con el acto autoritario, es necesario que tal interés descansa en un derecho derivado de la ley, que otorgue al quejoso la facultad de exigir a la autoridad una actitud positiva o negativa. (101)

(101) Serrano Robles Arturo, en Manual del Juicio de Amparo. Suprema Corte de Justicia de la Nación (editores). Edit. Themis, México 1988, pp:49.

La jurisprudencia de la corte ha considerado que el concepto de interés jurídico debe llevar implícita la facultad de exigir una obligación, concedida por un orden jurídico objetivo, que otorgue el derecho de acudir ante el órgano jurisdiccional y que dicho derecho legítimamente tutelado, sea transgredido.

Por otra parte, el más alto tribunal de la República ha resuelto categóricamente que el interés jurídico "debe acreditarse en forma fehaciente y no sólo a base de presunciones", sin que la circunstancia de que la autoridad omita rendir su informe, y que por lo mismo opere la presunción de certeza según lo dispuesto por el art. 149 de la Ley de Amparo, exima al quejoso de la obligación de demostrar dicha afectación (102).

Derivado de lo anterior, no es extraño observar que en muchas ocasiones se considere que no se comprobó fehacientemente el interés jurídico cuando no se cumplieron las formalidades que la ley señala para el ofrecimiento de pruebas, lo que trae como consecuencia que el Juicio se sobresea, como en el caso de que se ofrezcan como prueba copias simples en lugar de originales.

En este último caso, resulta excesivo el sobreseer el Amparo por no cumplir con un simple requisito de forma, cuando en

(102) Serrano Robles Arturo. Op cit, pp:49-50.



realidad resulta obvio que los originales existen en poder de la autoridad responsable o del particular.

Debemos tomar en cuenta, que en este tipo de Amparos la contienda se lleva a cabo directamente en contra de la autoridad administrativa y si lo que se está examinando es la legalidad de sus actos, a la cual en principio se encuentra constreñida, debería de establecerse la obligación de que fuera ésta última, quien en su informe justificado, ofreciera los originales de las constancias del acto reclamado.

#### DESIGNACION DE LA AUTORIDAD RESPONSABLE

Otro de los requisitos fundamentales que determinan la procedencia del Amparo, es la designación de la autoridad responsable, para los legisladores de nuestra ley de Amparo, resultaba obvio quien revistía tal carácter, pero en la actualidad han surgido organismos de naturaleza compleja, debido principalmente al crecimiento de las necesidades de la población y ante la imposibilidad del gobierno de cumplir con todas las funciones que le corresponden al Estado.

La Suprema Corte de Justicia ha tenido que admitir que el concepto tradicional de autoridad debe ser superado, determinando que en ocasiones un organismo descentralizado puede ser autoridad, aunque no en todos los casos lo son.

A fin de estar en posibilidad de determinar adecuadamente la verdadera naturaleza de los organismos descentralizados, he considerado examinar previamente, el concepto de autoridad.

El término proviene del latín *autoritas* que significa prestigio, garantía, potestad, y de *actor* hacedor, autor, creador.

En términos comunes tienen autoridad aquellos individuos investidos como órganos del Estado con facultad de obligar a los demás. Implica igualmente la fuerza conferida mediante un orden jurídico para obligar a los legítimamente.

La autoridad pública la constituye aquel funcionario que representa a un organismo público para el ejercicio de un poder o fuerza que le conceda la ley. Manuel María Díez define a la autoridad como "aquel funcionario público que tiene la potestad de mandar, decidir y hacer cumplir sus órdenes". (103)

(103) Enciclopedia Jurídica Omeba. Edit. Porrúa, tomo I.

El art. 11 de la Ley de Amparo establece un concepto más amplio determinando que es autoridad responsable la que dicta, promulga, publica, ordena, ejecuta o trata de ejecutar la ley o el acto reclamado.

Sin embargo, las dos definiciones precitadas olvidan en mi concepto un elemento de mucha importancia como lo es que la facultad para dictar u ordenar, ejecutar o tratar de ejecutar una ley o acto debe surgir de un ordenamiento legal, de otra manera cualquier particular podría ser autoridad responsable. Esto es, se requiere que quien ordena lo haga legítimamente, tal como lo postula Hans Kelsen; la nota característica del acto de autoridad, reside en su calidad de obligatoriedad la cual emana de la norma misma, dado que es una manifestación del imperium estatal. Esto último comprende lo mismo acto legislativos como actos de ejecución de la norma.

Para Ignacio Burgoa, "autoridad es aquel órgano estatal de facto o de jure, investido con facultades o poderes de decisión o ejecución, cuyo ejercicio crea, modifica o extingue situaciones generales o concretas de hecho o jurídicas con trascendencia particular y determinada de una manera imperativa" (104)

La definición anterior omite en mi concepto un hecho muy importante, si bien es cierto que toda autoridad debe formar parte

(104) Burgoa Orihuea Ignacio. El Juicio de Amparo. Edit. Porrúa, México 1983, pp:195

de un órgano estatal, esto no significa que cualquier persona inscrita en este ámbito detente por ese solo hecho el carácter de autoridad.

Si así fuere, resultaría que el modesto empleado que llamamos mozo de una oficina pública que realice al aseo, sería en términos de la definición: Autoridad, lo que resulta aberrante.

Sólo pueden ser considerados como tales, aquellos que estén investidos de facultades de decisión o de coacción, mismas que deben emanar de la norma. Existe una diferencia entre cargo (autoridad) y empleo (agente auxiliar), el término "cargo" implica una delegación de parte del Poder soberano, y la disposición del mismo por la persona que ocupa el cargo, mientras que el empleo no comprende delegación de ninguna parte de la autoridad soberana (105).

Continuando con la definición que hace Burgoa, me parece muy acertado el establecer la existencia de autoridades de hecho y de derecho. Existen personas que sin tener el cargo para ser consideradas autoridades por las funciones que realizan, pueden serlo para efectos del Amparo, así por ejemplo, si un agente policiaco como representante de la fuerza pública, auxilia a la ejecución de una clausura dictada por una autoridad de derecho,

(105) Peniche López Vicente. Revista Jurídica UNAM. pp:73-77.

dicho agente se convierte en autoridad de hecho, aunque en realidad no ostente tal carácter; lo mismo sucede con el empleado de una oficina pública, si actúa por delegación expresa de la autoridad legalmente constituida.

Todo acto de autoridad debe reunir los siguientes atributos:

- a) La unilateralidad.
- b) La imperatividad.
- c) La coercitividad.

A. La unilateralidad consiste en que el acto no requiere para su existencia y eficacia jurídica el concurso de la voluntad del particular frente a quien se ejercita, y desde luego quien lo ejercita debe ser un órgano del Estado.

Sin embargo, tal unilateralidad se ve limitada, en el caso de las autoridades de hecho, toda vez que no actúan por voluntad propia, sino que dependen de una orden de ejecución o de una delegación de facultades expresa, prevista en un ordenamiento legal.

B. La imperatividad consiste en que la voluntad del particular se encuentra necesariamente supeditada a la voluntad del Estado, externada a través del propio acto, de tal manera que el

gobernado tenga la obligación inexorable de acatarlo sin perjuicio de que contra él se entable los recursos legales procedentes.

C. La coercitividad consiste en la facultad que tiene la autoridad emisora o ejecutora del acto, para hacerlo respetar y ejecutarlo coactivamente por diferentes medios, aún contra la voluntad del gobernado (106).

Habiendo delimitado el concepto de autoridad, habremos de determinar quienes son autoridades. De acuerdo con los lineamientos antes establecidos, resulta ser autoridad aquél órgano Estatal que de facto o de jure por una delegación de facultades y por norma expresa tenga poderes de inferir en la esfera jurídica del particular aún contra la voluntad de éste, por decisión unilateral, imperativa y coercitiva.

Sin embargo tales elementos no se presentan en forma tan clara en la realidad, principalmente en los casos de los organismos paraestatales y descentralizados, examinemos algunos aspectos importantes.

(106) R.A. 1051/90 Raúl Mireles y Olga Benavides de Muñóz.

## ORGANISMOS DESCENTRALIZADOS

El crecimiento en las funciones del Estado, en detrimento de las atribuciones de los particulares, ha dado lugar a que el Estado frente al individuo, actualmente se presente como algo hostil y extraño, y no por el contrario como entidad tuteladora de los derechos de los gobernados (107)

Ante este aumento desmedido en las atribuciones del Estado, ha sido necesario que para poder cumplir con el cumulo de funciones, se desvinculen ciertos organismos de la administración, surgiendo de esta manera los organismos descentralizados, los cuales, aunque creados por voluntad del Estado, surgen a la vida jurídica con independencia de este.

Dichos organismos constituyen entes publicos de naturaleza indeterminada en su estructura y las funciones que realizan, cuya autonomía varia en mayor o menor grado.

La Ley Orgánica de la Administración Pública Federal establece en su art. 1o. que la administración será federal, centralizada y paraestatal, y el art. 3o. fracc. I, dispone que el poder ejecutivo se auxiliara de los organismos descentralizados.

(107) Hadam Amad Fauzi. Análisis de la Ley Federal de Entidades Paraestatales. Revista de Investigaciones Jurídicas. Escuela Libre de Derecho. vol. 10, 1986.

El art. 45 del ordenamiento precitado, establece que son organismos descentralizados aquellas entidades creadas por ley o decreto del Congreso de la Unión o del Ejecutivo Federal, con personalidad jurídica y patrimonio propio, cualquiera que sea la estructura legal que adopten.

Por otra parte, la Ley Federal de Entidades Paraestatales, dispone que los fines de dichos organismos deben consistir en la prestación de servicios públicos o sociales, la explotación de bienes o recursos propiedad de la nación, la investigación científica y tecnológica, o la obtención de recursos para fines de asistencia o seguridad social.

De conformidad con los art. 3o., 4o. y 5o. de la Ley precitada, quedan excluidos de la aplicación de esta:

- a) Las universidades y demás instituciones a las que la ley otorgue autonomía.
- b) La Procuraduría Federal del Consumidor.
- c) El Instituto Mexicano del Seguro Social.
- d) El Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores del Estado.



e) El Instituto del Seguro Social de las Fuerzas Armadas.

f) Organismos de naturaleza análoga.

Lo anterior no implica que las entidades mencionadas dejen de tener el carácter de organismos descentralizados, sino simplemente significa que la ley no será aplicable a dichos organismos.

Debe aclararse que no debemos confundir el término "empresas paraestatales" con "organismos descentralizados paraestatales", la diferencia básica estriba en que en las primeras aunque el Gobierno conserva la mayoría de las acciones éste actúa como cualquier persona moral, por lo que consiguientemente dichas empresas se rigen por las normas del derecho privado. En ningún caso pueden tales empresas realizar actos de autoridad. (108)

Dentro de esta diversidad de funciones para los organismos descentralizados, presentan caracteres comunes:

1. Están dotados de personalidad jurídica propia y distinta de la del Estado, lo que implica capacidad *per se* para ser titular de derechos y obligaciones frente a los particulares e inclusive al Estado mismo, esto es, principio de autonomía como una personalidad

(108) Burgoa Orituela Ignacio. Edit. Porrúa, 1988, pp:195-196.

jurídica distinta del Estado aunque creado a voluntad del mismo, actuando como auxiliares de la administración.

2. Autonomía presupuestal, o sea facultad para manejar sus propios ingresos o egresos y bienes o derechos respecto de los cuales se comporta como propietario.

3. Independencia en sus determinaciones, de tal manera que el Estado, aunque por voluntad de él haya creado al organismo, no puede interferir ni ponderar las determinaciones ni cuestionar su legalidad o ilegalidad; de la misma manera en que tampoco requiere el organismo del consenso del Estado para tomar determinación alguna. (109)

De acuerdo con lo antes expuesto se desprende que la ley es poco clara para definir a los organismos mencionados, pues no establece criterios firmes para poder determinar fácilmente a las entidades que tienen tal carácter utilizando términos como "cualquiera que sea la estructura legal que adopten".

Igualmente, resulta ambiguo definir a los organismos descentralizados simplemente como "entidades creadas por ley o decreto", cuando su naturaleza en la práctica resulta ser muy compleja.

(109) Op cit, pp\_195-196.

Independientemente de lo anterior, es impropio el considerar que el Ejecutivo Federal pueda crear dichos organismos, pues constitucionalmente este poder únicamente tendrá facultad reglamentaria por lo que las entidades mencionadas sólo deberán ser creadas por ley o decreto y nunca a través de un reglamento.

Derivado de la situación anterior, se dificulta determinar no sólo su naturaleza sino el carácter con que éstos actúan. Para muchos estudiosos los organismos descentralizados actúan o no como autoridad dependiendo de las funciones que realizan.

Sin embargo, concuerdo más bien con el criterio, de Burgoa en el sentido de que los organismos descentralizados actúan o no como autoridad, dependiendo de la forma en que ejecuten sus determinaciones frente al particular.

Como toda entidad moral, en los organismos descentralizados se registran relaciones internas entre sus miembros y componentes, y relaciones externas frente a sujetos que no pertenecen a él.

En sus relaciones externas, cuando emiten resoluciones que por imperativo legal deben ser acatadas por algunas autoridades estatales y hacerlas cumplir coercitivamente frente al particular, tales actos asumen el carácter de actos de autoridad susceptibles de combatirse mediante el Juicio de Garantías.

Por lo tanto, lo que distingue a los actos de autoridad de los no autoritarios en los organismos descentralizados, estriba en que en los primeros deben de hacerse cumplir, esto es, en los que la ley determina su compulsión.

Dicho de otra manera, "un organismo descentralizado al que la ley que lo creó, le atribuye facultades de obrar como persona jurídica ejecutando actos públicos, que puede disponer de todas las autoridades judiciales, administrativas y municipales para el cumplimiento de su cometido, estando además investido de facultades de decisión, de imperio y de carácter coercitivo, debe ser considerada como autoridad" (110).

Casos típicos de actos de organismos descentralizados que pueden combatirse mediante el Juicio de Amparo, lo constituyen aquellos que emite el Instituto Mexicano del Seguro Social en lo concerniente a créditos de previsión social a su favor y a cargo de particulares, y los que emite la Procuraduría Federal del Consumidor, en la imposición de sanciones económicas, pues para obtener su pago, se auxilian del poder público como lo son las oficinas federales de Hacienda; actuando éstas como ejecutoras de las resoluciones que en dichos créditos se fije.

(110) Revisión 53/1968, Imprudencia Administrativa. Margarita Limón vda. de Hernández. 17/I/1969. 3 votos, ponente: Carlos Hidalgo Riestra.

Conuerdo con la opinión de Burgoa cuando estima que debe ensancharse la procedencia de nuestro Juicio de Amparo a efecto de considerar ejercitable la acción constitucional respectiva, en contra de entidades públicas que sin ser órganos del Estado violen garantías de los gobernados.

Considero de igual importancia que, mientras tales reformas se suceden, se legisle adecuadamente sobre los organismos descentralizados, mediante una ley que los englobe a todos, determine su naturaleza y analice sus actos, determinando en forma precisa en qué casos y qué organismos son autoridades, puesto que esta cuestión se traduce en seguridad jurídica para el gobernado.

#### SUBSTITUCION DE AUTORIDADES EN EL JUICIO DE AMPARO

(Caso específico de la competencia de la Procuraduría Federal del Consumidor en materia de precios acordados por la Secretaría de Comercio y Fomento Industrial).

Si bien aparentemente es un tema que poco debiera preocupar al peticionario de Garantías, tiene una gran trascendencia en la modificación de la esfera jurídica del mismo, poco se ha dicho acerca de esta cuestión y por tanto se encuentra regulado con profundas deficiencias, sin embargo considero que el

desconocimiento de tal cuestión impide la defensa de los derechos del particular, cuando la substitución es aplicada en forma incorrecta.

La substitución de autoridades obedece a una causa lógica si la responsable ha dejado de tener jurisdicción, ¿cómo puede seguir actuando en juicio? y ¿cómo podrá cumplir la sentencia en caso de que se conceda el Amparo? Indudablemente debe ser substituida por la autoridad que tiene la jurisdicción; así lo establece la tesis jurisprudencial No.292, Apéndice al Semanario Judicial de la Federación, 1917-1998, Segunda Parte, Salas y Tesis Comunes, pag. 511, misma que textualmente dice:

**AUTORIDAD RESPONSABLE SUBSTITUCION DE LA .-**Si aquella contra quien se pidió el Amparo cesa de tener jurisdicción en el negocio por impedimento, excusa o cualquier otra causa, tiene el carácter de responsable, la que se avoca al conocimiento del asunto, por ser la única que está en condiciones de cumplir con las determinaciones dictadas en el Amparo, y ejecuta la sentencia que se dicte en el juicio, independientemente de la responsabilidad que en su caso pueda corresponder personalmente a la autoridad que haya dictado la resolución materia de la demanda.

La tesis precitada parece no dar lugar a controversia, sin embargo ¿qué sucede en el caso de que una autoridad responsable

deje de tener competencia para conocer de un asunto y la autoridad que deba sustituirla no tenga el mismo ámbito de competencia?

El caso específico se dió en materia de inspección y vigilancia a precios acordados y autorizados por la Secretaría de Comercio y Fomento Industrial, cuya competencia correspondía a la mencionada Secretaría cuando mediante decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación el 4 de enero de 1989, se otorgó competencia a la Procuraduría Federal del Consumidor conforme a los lineamientos de su propia ley, sin embargo el citado decreto no establece qué autoridad será competente para conocer los asuntos que correspondían a la mencionada Secretaría, en los procedimientos que aún no hubieren llegado a su fin.

En casos tales como en el que la Dirección General de Inspección y Vigilancia de la Secretaría de Comercio y Fomento Industrial levantó un acta de inspección previamente a la publicación del decreto, con facultades que en ese entonces le eran propias y que el acta aún no hubiese sido calificada, de acuerdo con lo establecido por la jurisprudencia en comento, se consideró autoridad substituta a la Dirección General de Inspección y Vigilancia de la Procuraduría Federal del Consumidor.

Sin embargo, la citada procuraduría no es competente para aplicar la Ley sobre Atribuciones del Ejecutivo Federal en Materia económica, y de acuerdo con lo establecido en dicho ordenamiento en su art. 16, procedería el Recurso de Reconsideración en contra del levantamiento de las actas de inspección; dicho recurso no se encuentra contemplado en la Ley Federal de Protección al Consumidor la cual prevee el Recurso de Revisión únicamente en contra de resoluciones administrativas, por lo que no procede en contra del levantamiento del acta.

Así pues, al aplicar la sustitución de autoridad, de acuerdo con el criterio sostenido por la tesis jurisprudencial, se aplicó retroactivamente la ley, en perjuicio del particular violando lo dispuesto por el artículo 14 constitucional, puesto que se privó al particular de un medio de defensa como lo es el Recurso de Reconsideración, el cual no se encuentra contemplado en la Ley Federal de protección al Consumidor.

Igualmente considero impropio el haber determinado como autoridad substituta a la Procuraduría Federal del Consumidor, puesto que jurídicamente es incorrecto iniciar un procedimiento con base en una ley y culminarlo con base en otra totalmente distinta. Es decir, el levantamiento del acta constituye el inicio de un procedimiento que debe culminar con la calificación de la misma.



Asimismo, ¿deja de ser responsable la Secretaría de Comercio y Fomento Industrial, cuando se le reclaman actos que realizó con facultades que le eran propias?

Considero que no existe razón alguna para determinar la substitución de autoridades puesto que debe seguir defendiendo la constitucionalidad de sus actos, la autoridad que los realizó puesto lo hizo con facultades que le eran propias, aunque haya cesado su jurisdicción, máxime cuando la autoridad que la substituye tiene una competencia distinta.

Por otra parte, el decreto textualmente establece que la Procuraduría Federal del Consumidor "conocerá"; lo que no implica que deba seguir conociendo de los asuntos que surgieron con anterioridad a las facultades que en ese entonces no le eran propias, pues en este caso, no se transfieren facultades, sino se derogan las anteriores y se crean otras nuevas.

Lo mismo sucede en los casos en que previamente a la publicación del decreto en que se otorgó competencia a la Procuraduría Federal del Consumidor en materia de inspección y vigilancia, se hubiese interpuesto recurso de reconsideración y este aun no se hubiese resuelto, por virtud de la substitución de

autoridades el recurso de reconsideración sería improcedente, de acuerdo con las disposiciones de la Ley Federal de Protección al Consumidor.

En realidad, no existe razón alguna para liberar a la autoridad (Secretaría de Comercio y Fomento Industrial), de responsabilidad de contestar por escrito el recurso planteado en tiempo, cuando tal contestación no se dió dentro del término legal y de haberlo hecho en tiempo, tal situación nose habría dado.

Sin embargo, no obstante que para conocer de los asuntos que estaba conociendo la Secretaría de Comercio y Fomento Industrial, no se crearon autoridades analogas ni se otorgó competencia similar y el procedimiento a seguir resultó ser totalmente distinto.

Las autoridades que estaban conociendo del Amparo, omitieron considerar que estaban aplicando la Ley retroactivamente en perjuicio del particular y aplicaron lisa y llanamente la jurisprudencia precitada, sin que el particular ni su representante advirtieran el error ni el perjuicio que se causó

Debió a mi juicio, de haberse dejado sin efecto todos los actos que estaba conociendo la Secretaría de Comercio y Fomento Industrial, cuyo procedimiento no hubiese llegado a su fin

previamente a que el decreto hubiese entrado en vigor y de esta manera, declarar nulas las actas de inspección que no hubiesen sido calificadas, así como fundados los recursos de reconsideración que no hubiesen sido resueltos.

De acuerdo a lo anterior, considero debe regularse en forma más precisa los casos en que la sustitución debe proceder y establecerse que ésta deberá hacerse solo cuando la autoridad a la cual vaya a substituirse tenga un ámbito de competencia igual, o bien que por virtud de la sustitución se beneficie al particular.

#### PROBLEMATICA DEL PRINCIPIO DE DEFINITIVIDAD EN MATERIA ADMINISTRATIVA

Tal como se analizó en el capítulo anterior, de acuerdo al principio de definitividad, previamente a la interposición de la demanda de garantías, deberán de agotarse los recursos administrativos que señala la ley rectora, así como en el caso de multas administrativas el juicio de nulidad.

Con frecuencia se maneja que los recursos administrativos constituyen un medio de defensa para que el particular pueda hacer

valer sus derechos, sin embargo en realidad la finalidad que se persigue se pierde y se revierte en su contra, ante la disparidad de la normación administrativa, provocando que el particular se vea perdido ante el laberinto de leyes y disposiciones informes.

Un elevado porcentaje de la población tiene un escaso o nulo conocimiento de los medios de defensa en esta materia, donde varía la procedencia, denominación, términos y autoridades ante las que deben presentarse, lo que consecuentemente deriva en inseguridad jurídica para los gobernados.

Con el fin de poner en relieve la disparidad de los recursos administrativos, examinaremos brevemente algunos de ellos .(111)

El Código Fiscal de la Federación establece tres recursos: el de Revocación, Oposición al Procedimiento Administrativo de ejecución y nulidad de notificaciones (artículos 116 al 133 del Código Fiscal de la Federación).

De conformidad con lo dispuesto por el mencionado código, procede en contra de resoluciones definitivas que determinen

(111) Jiménez Illezcas Juan Manuel. Unificación de los Recursos Administrativos. Revista de Investigaciones Jurídicas. Escuela Libre de Derecho. vol. 10, México 1986, pp:237.

contribuciones accesorias, o que nieguen devoluciones de cantidades que proceden conforme a la ley.

Deberá presentarse ante la autoridad que emitió el acto, dentro de los 45 días contados a partir de que surta efectos la notificación, es el único recurso optativo, pues el agraviado podrá optar por promover directamente el juicio de nulidad.

El recurso de oposición al procedimiento de ejecución procede cuando se afirme ser propietario o titular de derechos de bienes embargados a un tercero o cuando como tercero se afirme tener derecho de preferencia respecto a créditos fiscales federales.

Procederá en cualquier momento en el primer caso, hasta antes de que se haya aplicado el importe del primer remate para cubrir el crédito fiscal, debe hacerse valer ante la oficina ejecutora sin que pueda discutirse la validez de la resolución en que se fincó el crédito fiscal.

El recurso de nulidad de notificaciones procederá cuando se combatan vicios en los emplazamientos de las actuaciones que se hayan realizado en el procedimiento administrativo, en caso de declararse fundado el recurso, se declarará la nulidad de las actuaciones realizadas con base a dicha notificación, así como los actos que se relacionen con ella.

Deberá de interponerse ante el superior jerárquico de quien emitió el acto, dentro de los 45 días contados a partir de que se tuvo conocimiento del error en la notificación ; su interposición suspende los plazos de las facultades de autoridades fiscales.

Ley de Información Estadística y Geográfica, publicada en el Diario Oficial el 30 de diciembre de 1980, entró en vigor al día siguiente de su publicación y establece como recurso único, el de Revocación.

Dicho recurso procederá en contra de resoluciones que dicte la Secretaría de Programación y Presupuesto, deberá de interponerse ante la mencionada Secretaría dentro de los 15 días siguientes al de la notificación.

Reglamento de la Ley Reglamentaria del art. 127 constitucional, en el ramo del petróleo, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 25 de agosto de 1954, entró en vigor al día siguiente de su publicación, establece recurso de Reconsideración.

El recurso procede en contra de resoluciones administrativas que dicte la Secretaría de Energía, Minas e Industrias Paraestatales, imponiendo sanciones con base en la ley, deberá de interponerse ante la misma autoridad que emitió el acto dentro de

los 15 días a partir de que se haya comunicado la resolución, su interposición suspende la ejecución, si se garantiza el pago de la multa.

Ley General de Salud, publicada el 7 de febrero de 1984. Entró en vigor el 10. de julio del mismo año, establece el recurso de inconformidad el cual procede en contra de actos y resoluciones de autoridades sanitarias, dictadas con fundamento en esa ley, que den fin a una instancia o resuelvan un expediente.

Deberá de interponerse ante la misma autoridad que dictó el acto, dentro de los 15 días siguientes contados a partir de que se notifique el acto o resolución recurrida, su interposición suspende la ejecución de la sanción pecuniaria si se garantiza el interés fiscal.

Ley Federal de Protección al Consumidor, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 22 de diciembre de 1975 entró en vigor el 5 de febrero de 1976, establece el recurso de Revisión, que deberá interponerse ante el inmediato superior jerárquico dentro de los 15 días siguientes a la fecha de notificación de la resolución.

El recurso procede en contra de resoluciones que se dicten con fundamento en dicha ley y demás disposiciones derivadas de

ello, tratándose de multas impuestas, su interposición suspende la ejecución de la resolución impugnada siempre que se garantice el interés fiscal.

Ley del Seguro Social, publicada el 12 de marzo de 1973. Entró en vigor el 10. de abril de ese mismo año, establece el recurso de inconformidad el cual procede cuando los patrones y demás sujetos obligados consideren que es impugnabile un acto definitivo del Instituto Mexicano del Seguro Social.

Deberá de interponerse ante la Unidad de Inconformidades del Consejo Técnico dentro de los 15 días siguientes al acto definitivo impugnado.

Tal y como se desprende de lo anterior, el término para la interposición de los recursos varía tanto como su tramitación, se deben presentar ante autoridades diferentes, por lo que el principio de definitividad constituye una trampa procesal para el particular.

En materia administrativa se agudiza el problema, pues a diferencia de las otras materias no existe un recurso único con un procedimiento definitivo; aunado al hecho de que algunas leyes son de difícil obtención; para la interposición del recurso es necesario conocer también la ley y el procedimiento mediante el



cual se interpondrá éste.

Ante el desconocimiento de las leyes administrativas, es comun observar que se ocurra directamente al Amparo, lo que consecuentemente deriva en el sobreseimiento. Frecuentemente se olvida que normalmente todas las leyes administrativas establecen un recurso.

Se soslaya que el agotar el principio de definitividad en la realidad es optativo, pues de acuerdo con el criterio establecido por la corte, no deberá de agotarse éste si se reclaman violaciones directas a la Constitución, lo que hace que todo dependa de la perspicacia del abogado para hacer aparecer un mismo hecho como violación directa de la Constitución ó como violación a las leyes ordinarias.

La diversidad de procedimientos y recursos administrativos, ha dado lugar a que el fin para el cual éstos fueron creados se pierda, pues lejos de ser un medio de defensa legal se convierten en una trampa procesal.

Para evitar tal situación, como ha propuesto el Lic. Juan Manuel Jiménez Illescas, deben unificarse los recursos administrativos, a fin de que toda ley administrativa, que previese un recurso se remitiera al Código Fiscal de la Federación,

(por ser el ordenamiento más adecuado para establecer dicha normación) (112).

Por último cabe destacar, respecto al carácter técnico del juicio de Amparo Administrativo, la imperiosa necesidad de establecer un sistema más eficaz para resolver la contradicción de jurisprudencias .

Resulta igualmente necesario, se elimine la disposición que establece que deberá de tenerse por no interpuesto un recurso por falta de copias simples, lo que parece incongruente con los altos principios para los cuales se crea el Amparo, cuando en realidad resultaría tan simple que el juez que conoce del asunto ordenará la expedición de éstas.

A las consideraciones vertidas resultan aplicables las siguientes tesis jurisprudenciales:

**SOBRESEIMIENTO RESPECTO DE LOS ACTOS DE LAS AUTORIDADES ORDENADORAS.; PROCEDE PARA LOS DE LAS EJECUTORAS CUANDO LA EJECUCION NO SE COMBATE POR VICIOS PROPIOS.-** Decretado el sobreseimiento por lo que respecta a los actos dictados por las autoridades responsables ordenadoras, debe también decretarse respecto a los de las autoridades que sean o tengan carácter de ejecutoras, porque debiendo sobreseerse por aquéllos, es indiscutible que no puede examinarse la constitucionalidad ó inconstitucionalidad de los procedimientos de ejecución, si éstos no se combaten por vicios propios. Apéndice al Semanario Judicial de la Federación, 1917-1988, Segunda Parte, Salas y Tesis Comunes, tesis jurisprudencial 1812, pp:2912-2913.

(112) Jiménez Illescas Juan Manual. Op cit, pp:119.

**ACTOS INMINENTES, CONCEPTO DE.-** El hecho de que el quejoso afirme que va a violar posibles resoluciones de una autoridad, no puede constituir motivo suficiente para otorgar el carácter de actos inminentes, a los también posibles medios de apremio que vaya a autorizar la misma autoridad para que se observen sus resoluciones, porque, como ya ha expresado esta Suprema Corte de Justicia, se entiende por acto inminente aquel cuya existencia es indudable y solo falta que se cumplan determinadas formalidades para que se ejecute, formalidades que corresponde satisfacer a las autoridades. Apéndice al Semanario Judicial de la Federación, 1917-1988, Primera Parte, Tribunal Pleno, pp:371.

**ACTOS FUTUROS. NO LO SON LOS INMINENTES.-** Son futuros aquellos actos en que sea remota la ejecución de los hechos que se previenen, pues de otro modo se estimarían como no futuros sólo los que ya se han ejecutado, no pueden simplemente considerarse actos futuros aquellos en los que existe la inminencia de la ejecución del acto, desde luego, o mediante determinadas condiciones. Apéndice al Semanario Judicial de la Federación, 1917-1988, Segunda Parte, Salas y Tesis Comunes, tesis jurisprudencial 73, pp:120.

**ACTOS CONSUMADOS.-** Las resoluciones judiciales no se consuman por el solo hecho de haberse dictado, puesto que cuando la suspensión es procedente, lo que es materia de ella, es la ejecución o cumplimiento de la resolución de que se trata, y no el acto mismo de dictarla, porque entonces la suspensión sería imposible. Aún cuando los actos reclamados tengan aparentemente el carácter de positivos, si sus efectos son negativos, la suspensión contra ellos es improcedente, puesto que no hay nada que ejecutar. Apéndice al Semanario Judicial de la Federación, 1917-1988, Segunda Parte, Salas y Tesis Comunes, pp:107.

**CLAUSURA O SUSPENSIÓN DE LABORES, ORDEN DE. NO SON CONSECUENCIA JURIDICAMENTE NECESARIA DE LA ORDEN DE VISITA Y ACTA DE INSPECCIÓN.-** El reconocimiento de la existencia de la orden de visita y acta de inspección, no es suficiente para concluir que el diverso acto reclamado, consistente en la orden de clausura o suspensión de labores, deba tenerse como cierto, por no ser consecuencia jurídicamente necesaria de los primeros. En efecto, se trata de supuestos distintos; por un lado, la pretendida clausura o suspensión de labores, lo cual se corrobora al advertirse que el acta en cuestión constituye el inicio del procedimiento administrativo, mientras la clausura o suspensión, es la culminación de ese procedimiento, esto es, cuando la autoridad determina si aplica o no las sanciones que correspondan. Informe de Labores de 1989, Segunda Parte, Primera Sala, pp: 36-37.

COPIAS FOTOSTATICAS SIMPLES, VALOR PROBATORIO.- Conforme a lo dispuesto por el art. 217 del Código Federal de Procedimientos Civiles, de aplicación supletoria, el valor probatorio de las fotografías, de documentos o de cualesquiera otras aportadas por los descubrimientos de la ciencia, cuando carecen de certificación, queda al prudente arbitrio judicial como indicios, y debe estimarse acertado el criterio del juzgador si considera insuficientes las copias fotostáticas para demostrar el interés jurídico de la quejosa. Apéndice al Semanario Judicial de la Federación, 1917-1988, Primera Parte, Tribunal Pleno, pp:634-635.

SOBRESEIMIENTO POR NO HABERSE COMPROBADO LA EXISTENCIA DEL ACTO RECLAMADO. NO DEJA AL QUEJOSO A MERCED DE LA AUTORIDAD.- De sostenerse que el sobreseimiento del juicio deja desamparado al quejoso y a merced de la autoridad, debe decirse que la circunstancia de que se sobresea el juicio de garantías por no haberse acreditado dichos actos o bien otros distintos, en perjuicio de la parte quejosa, ésta se encuentre en aptitud de iniciar un nuevo juicio de garantías. Apéndice al Semanario Judicial de la Federación, 1917-1988, Segunda Parte, Salas y Tesis Comunes, pp:2459.

INTERES JURIDICO, CONCEPTO DE, PARA LA PROCEDENCIA DEL AMPARO.- Debe distinguirse entre perjuicio o interés jurídico, como condición para la procedencia del juicio de amparo y el perjuicio económico sufrido por un individuo o conjunto de individuos en virtud de la realización del acto reclamado, perjuicio este último que no es suficiente para la procedencia del juicio de garantías, pues bien pueden afectarse económicamente los intereses de un sujeto y no afectarse su esfera jurídica. Surge el interés jurídico de una persona cuando el acto reclamado se relaciona a su esfera jurídica, entendiendo por ésta el cúmulo de derechos y obligaciones poseídos por un sujeto o varios de ellos como en el caso de la persona jurídica moral. Si las leyes impugnadas no se refieren a algún derecho perteneciente a la esfera jurídica de la quejosa, ésta carece de interés jurídico para impugnarlas en el juicio de amparo y si lo hace, debe declararse la improcedencia del juicio. Apéndice al Semanario Judicial de la Federación, 1917-1988, Primera Parte, Tribunal Pleno, pp:858.

PERJUICIO E INTERES JURIDICO.- De acuerdo con el sistema consagrado por la fracción I del art. 107 constitucional y 4o. de su Ley Reglamentaria, el ejercicio de la acción del amparo se reserva únicamente a la parte a quien perjudique el acto o la ley que se reclama, entendiéndose como perjuicio, la afectación por la actuación de una autoridad o por la ley de un derecho legítimamente tutelado; el que,

desconocido o violado, otorga al afectado la facultad para acudir ante el órgano jurisdiccional competente a efecto de que ese derecho protegido por la ley le sea reconocido o que no le sea violado, y esto constituye el interés jurídico que el ordenamiento legal de amparo toma en cuenta para la procedencia del juicio constitucional. De modo que, aunque los promoventes del amparo pretendan se examine la constitucionalidad o inconstitucionalidad del precepto que contiene la ley que impugnan, cuando la ley por sí misma no les pare perjuicio alguno, el examen solicitado resulta improcedente, tanto más si entre los actos reclamados en la demanda de garantías y la disposición legal impugnada no existe nexo alguno, ni mucho menos acto de aplicación de ésta en perjuicio de los quejosos. Apéndice al Semanario Judicial de la Federación, 1917-1988, Primera Parte, Tribunal Pleno, pp:183.

**AUTORIDADES DE DERECHO Y AUTORIDADES DE HECHO. CONTRA AMBAS PROCEDE EL AMPARO.**- El art. 10. de la Ley de Amparo establece que el juicio de garantías es el medio de defensa que tienen los particulares contra cualquier acto que vulnere sus garantías individuales, ya sea que los actos provengan de una autoridad de derecho o de hecho, puesto que ejercitando dicha acción es como puede lograrse la reparación a la violación de la garantía de legalidad consistente en que una autoridad actúe sin tener facultades para ello, es decir, como autoridad de hecho. Por lo que cuando un órgano gubernamental ordena el cumplimiento de determinados actos a otras autoridades, está actuando como autoridad para los efectos del juicio de amparo, independientemente de las facultades que la ley le asigne. Apéndice al Semanario Judicial de la Federación, 1917-1988, Segunda Parte, Salas y Tesis Comunes, pp:520.

CAPITULO I V

LA SUPLENCIA DE LA  
QUEJA EN MATERIA  
ADMINISTRATIVA

## CONNOTACION DEL TERMINO.

En contraposición con el excesivo carácter técnico que en muchas ocasiones reviste el Juicio de Amparo, se encuentra la figura jurídica de la suplencia de la deficiencia de la queja, que si bien no soluciona por completo los problemas técnicos a que se ve sometido el particular ante la informe y desmesurada normación de la actividad administrativa y no obstante el poco avance que ha habido en materia de suplencia en esta rama, si atenua en mucho el rigorismo de la norma.

Considero que la Suplencia de la Queja representa un avance para el Juicio de Garantías, en tanto que presupone una estructuración de un sistema cada vez más sencillo para que pueda ser utilizado por el pueblo Mexicano a fin de estar en posibilidad de hacer efectivos los Derechos Públicos fundamentales reconocidos por nuestra Carta Magna.

Con el objeto de analizar adecuadamente la implicación de esta figura jurídica, al efecto reproduzco algunas de las definiciones dadas por los estudiosos de la materia.

Ignacio Burgoa, define la Suplencia como la facultad conforme a la cual el juzgador tiene postestad jurídica para no acatar el principio de estricto derecho, lo que implica no ceñirse a los conceptos de violación planteados, concediéndose al quejoso la protección federal al hacer valer el juzgador cualquier otro aspecto de inconstitucionalidad que no haya hecho valer el quejoso.

Para Juventino V. Castro, es el acto jurídico de un proceso de amparo, de eminente carácter proteccionista, cuyo objeto es integrar dentro de la litis, las omisiones de la demanda de Amparo, para ser tomadas en cuenta en el momento de dictar sentencia, siempre en favor del quejoso y nunca en su perjuicio con las limitaciones y requisitos constitucionales conducentes.

Para Hector Fix Zamudio, la Suplencia de la Queja es la corrección que hace el juez, de las omisiones, errores o deficiencias en que hubiere incurrido el promovente al formular la demanda, protegiendo a la parte débil y evitando la aplicación de leyes anticonstitucionales.

Según la definición de Carlos Arellano García, la suplencia es una institución jurídica, por la cual se faculta al juzgador para otorgar la protección de la justicia federal a un quejoso, cuya demanda o agravios en revisión adolecen de omisiones, imperfecciones o errores.

Para Humberto Ortega J. Zurita, es la facultad concedida al juzgador para incluso hacer valer de oficio cualquier aspecto de inconstitucionalidad e ilegalidad de actos previamente reclamados que opera de manera discrecional en materia civil, penal, laboral, y en favor de menores incapaces y obligatoria en materia agraria.



Para Alfonso Trueba Olivares, es la facultad otorgada a los jueces para imponer en ciertos casos el restablecimiento del derecho violado, sin que el actor o quejoso haya reclamado de modo expreso la violación.

De las definiciones antes transcritas destacan los siguientes elementos en relación a la Suplencia de la Queja:

1.- Es un acto jurídico que se realiza en ciertos casos dentro del procedimiento de Amparo, en ejercicio de una facultad concedida al juzgador, por la ley .

2.- Su naturaleza es discrecional en todas las materias en que opera y solamente obligatoria en materia agraria.

3.- Su objeto es subsanar las imperfecciones u omisiones en la defensa de la parte amparista.

4.- Su finalidad es restablecer un derecho violado al quejoso, haciendo valer aspectos de inconstitucionalidad o ilegalidad que no fueron contemplados por el quejoso en su demanda.

Tomando en cuenta los elementos mencionados, podemos definir a la Suplencia de la Deficiencia de la Queja como el acto jurídico que realiza el juzgador en el Juicio de Amparo, en ejercicio de una facultad concedida por la ley en favor del

quejoso; de naturaleza discrecional en todas las materias en que opera, y obligatoria en Materia Agraria, con la finalidad de subsanar las imperfecciones u omisiones en que haya incurrido la parte amparista al combatir el acto reclamado, haciendo valer aspectos de inconstitucionalidad o ilegalidad que no se hicieron valer en la demanda ,a fin de restablecer al quejoso un derecho violado.

Los tratadistas de la materia, admiten sin distinción que la discrecionalidad y la obligatoriedad de la Suplencia de la queja se deriva de la propia redacción del art. 107 Constitucional, fracción II al emplear respectivamente los términos "podrá" y "deberá", antes de las reformas de enero de 1989, criterio que ha prevalecido en la jurisprudencia de la corte y la doctrina en general.

Por otra parte, cabe resaltar que como establece Carlos Arellano, si bien la suplencia de la queja es una facultad que debe ser ejercida por el juzgador, no existe impedimento legal alguno para que el quejoso solicite que se aplique la Suplencia, después de haber presentado su demanda o escrito de agravio, cuando con posterioridad descubra que incurrió en una deficiencia .(113)

Desde el punto de vista gramatical y de acuerdo al análisis

(113) Arellano García Carlos, "El Juicio de Amparo.", Ed.Porrúa México, 1983 pp 366.

que hacen la mayor parte de los estudiosos de la materia, el empleo del término "Suplencia de la Deficiencia", significa :

Suplir.- Implica adicionar, completar, integrar lo que falta o subsanar una imperfección.

Deficiencia.- Significa defecto, estado incompleto de una cosa.

Queja.- Acusación o querrela presentada ante un juez competente (114).

En general la mayor parte de los tratadistas, admiten que la ley al referirse a "queja" lo hace como sinónimo de demanda, sin embargo el licenciado Trueba Olivares, considera que en terminos de derecho Procesal Civil, Queja y Demanda son cuestiones distintas. (115)

Sin negarle la razón, considero que en realidad el legislador al referirse a "queja" lo hace como sinónimo de demanda, no obstante que por lo su género del procedimiento de Amparo esta última reviste características especiales distintas a la concepción en Derecho Procesal Civil, nada impide considerar a la misma como demanda.

(114) Ortega Zurita Humberto en "Suplencia de la Queja en el Juicio de Amparo.", Colegio de Secretarios de Estudio y Cuenta .Suprema Corte de Justicia de la Nación (editores), Ed. Cardenas Editores y Distribuidores. México 1988., pp 333

(115) Trueba Olivares Alfonso, Ibídem pp 19

La denominación utilizada por la Ley para referirse a la Suplencia de la Queja, ha sido ampliamente criticada por tratadista como Alfonso Trueba Olivares y Juventino V. Castro.

Trueba Olivares considera que en principio la expresión adolece de cacofonía y es disonante, pues contiene en palabras sucesivas la terminación "encia", así mismo considera impropia la denominación, puesto que al referirse la Ley a suplencia de la deficiencia podría pensarse que en realidad lo que se suple es la deficiencia y no la queja .

A este respecto, afirma Juventino V. Castro "parecerá un juego de palabras el interrogar : ¿se suple la deficiencia de la queja o la queja deficiente?" (116)

Independientemente de lo anterior, si en términos generales se considera que se utilizó la denominación de "queja" como sinónimo de demanda, se infiere que únicamente podrá suplirse la deficiencia de ésta última, cuando en realidad esta figura tiene una implicación mucho mayor.

En materia agraria, existe la obligación de suplir las imperfecciones no sólo en la demanda, sino en las comparecencias, alegatos, pruebas ofrecidas, escrito de expresión de agravios y en general en toda promoción presentada por la parte campesina

(116) Trueba Olivares Alfonso ,op.cit. pp 5 y 6

quejosa; además los art. 107 fracción II de la Constitución y 76 bis de la Ley de Amparo, establecen que procederá la suplencia en las demás materias no sólo en la demanda, sino también en el escrito de expresión de agravios.

Por todo lo anterior, concuerdo con la opinión de Juventino V. Castro en el sentido de que la denominación correcta es la de "suplencia de la deficiencia de la defensa". (117)

En general los estudiosos del tema, concuerdan en que debe distinguirse entre suplencia del error y suplencia de la queja, la primera figura consiste en corregir la equivocada cita del artículo constitucional que contiene la garantía violada, o la cita equivocada en un precepto de la ley ordinaria, pero sin cambiar las argumentaciones que tienden a combatir el acto reclamado, procede en toda clase de juicios excepto en Amparos que versen en inexacta aplicación de la Ley Civil *lato sensu*.

La suplencia de la queja, en cambio, implica corregir la omisión total o parcial de los conceptos de violación, por otros que el juez o tribunal de amparo, consideren adecuados para otorgar la protección constitucional.

De esta manera, tal y como lo considera Juventino V. Castro, la suplencia de la queja es una imperfección de fondo, en tanto que la suplencia del error implica una imperfección de estilo. (118)

(117) Castro V. Juventino, "Garantías y Amparo." Ed. Porrúa, México, 1989 pp:340.

(118) Trueba Olivares Alfonso en "Suplencia de la Deficiencia de la queja en el Juicio de Amparo" op.cit. pp : 8 .

Por mi parte, considero que ambas figuras consituyen una imperfección en la demanda, por lo que no existe razón alguna para que dichas figuras jurídicas sean reguladas en forma separada y para no considerar a la suplencia del error como una forma de suplencia de la queja.

Por lo que respecta a los antecedentes de esta figura, sin que sea mi intención abundar en la polémica respecto a la opinión de muchos tratadistas de la materia que consideran que la suplencia de la queja aparece súbita e inexplicablemente en la Constitución del 17, considero importante resaltar la opinión del Lic. Alfonso Trueba Olivares, en el sentido de que ninguna institución nace de modo súbito pues es siempre producto de un largo periodo de gestación, para brotar cuando sea necesario. (119)

Autores como Juventino V. Castro y Armando Chávez Camacho, suponen como causas para el nacimiento de la queja las siguientes:

a) Por motivos políticos y como reacción en contra de las persecuciones en las cuales era frecuente que se acusara injustamente a las personas de supuestos delitos, para alejarlos de la vida pública, siendo común que se recurriera a defensores

(119) Trueba Olivares Alfonso en "Suplencia de la Deficiencia de la Queja en el Juiciode Amparo." Op cit. pp: 5 y 6

improvisados que interponían demandas deficientes y que por tanto no prosperaban.

b) Con motivo del individualismo imperante, que surgió como consecuencia del amargo recuerdo de la implantación del Supremo poder Conservador y en virtud del criterio de la Jurisprudencia encaminada a eliminar el rigorismo jurídico. (120)

Sin negarle la razón al Lic. Alfredo Martínez López cuando opina que lo anterior son meras conjeturas, en tanto que según investigación por él realizada, no existe en el diario de debates de la Constitución del 17 nada que permita suponer el por qué de la inclusión de dicho principio, me inclino más por la primera causa.

Lo anterior parece lógico si tomamos en cuenta la situación de inestabilidad política que guardaba el país y que incluso como opina el Lic. Alfonso Noriega, había provocado que los constituyentes sufrieran prisiones arbitrarias (121), prueba de ello es que únicamente se estatuyó la suplencia de la queja deficiente en materia penal.

Con independencia de lo anterior, si el error en la cita del precepto constitucional o del de la Ley Ordinaria, constituye

(120) Trueba Olivares Alfonso en "Suplencia de la deficiencia de la queja en el Juicio de Amparo." Colegio de Secretarios de Estudio y Cuenta de la Suprema Corte de Justicia de la Nación. Cardenas Editores y Distribuidores, Mexico 1988. pp : 19

(121) Martínez lopez Alfredo Ibidem pp 432

también una imperfección en la demanda y al corregir dicho error se está igualmente supliendo la deficiencia de la demanda, tendremos entonces que aceptar que la ley orgánica de 1882 que establece por primera vez la facultad en Jueces de Distrito y Suprema Corte para suplir el error, de acuerdo con los criterios de la doctrina, es en realidad el antecedente directo de la suplencia de la queja como opinan algunos tratadistas como el Lic. Alfonso Noriega. (121)

(121) Trueba Olivares Alfonso en "Suplencia de la Deficiencia de la Queja en el Juicio de Amparo " Colegio de Secretarios de Estudio y Cuenta Suprema Corte de Justicia de la Nacion (Editores);Ed. Cardenas Editores y Distribuidores Mex. 1988 pp 24.



## LA SUPLENCIA DE LA QUEJA EN MATERIA AGRARIA.

El art. 27 de la Constitución de 1917, marca el inicio de una nueva disciplina, destinada a reglamentar la tenencia, propiedad y repartos rurales, así como fomentar la pequeña propiedad, creación de Ejidos, Nuevos Centros de Población, y restitución de tierras a los que fueron injustamente despojados, asumiendo con ello la tutela de garantías sociales en beneficio de la colectividad. (122)

Dada la escasa participación de los campesinos en los procedimientos de amparo y en promociones presentadas al ser citados como terceros perjudicados, el presidente Adolfo López Mateos, el 26 de diciembre de 1959, ante las grandes injusticias que se cometían en contra de la clase campesina, por su precaria situación económica y cultural, presentó una iniciativa de adición al art. 107 fracción II de la Constitución en donde se utilizó por primera vez la denominación de "Amparo en materia agraria"(123)

La adición propuesta fue aprobada el 2 de noviembre de 1962, constituyéndose de esta manera el Juicio de amparo en materia agraria, posteriormente, el 4 de febrero de 1963 se publicaron las reformas a la Ley de Amparo adicionándose 22 artículos ; más adelante mediante decreto publicado el 29 de junio de 1976, se

(122)Burgoa OrihuelaIgnacio "ElJuicio de Amparo" Ed. Porrúa, México, 1978 pp 876 .

(123) Ortiz Mayagoitia Guillermo I. en "Manual del juicio de Amparo" Suprema Corte de Justicia de la Nación.(Editores) Ed. Themis, Mexico 1988. pp 212-214

derogaron las anteriores disposiciones y se integró el libro 2o. de la Ley de Amparo, denominado precisamente Amparo en Materia Agraria que comprende los artículos 212 al 234. (125)

Dada la importancia de la materia, previamente a entrar al estudio de la suplencia de la queja, he considerado conveniente analizar algunos de los conceptos que en materia agraria se manejan.

Tal y como lo ha establecido la jurisprudencia de la Suprema Corte, el derecho agrario es un régimen jurídico especial, que tiene por objeto la tutela de los derechos agrarios de ejidatarios, comuneros, Núcleos de Población Comunal y Ejidal, aspirantes a comuneros y ejidatarios.

De acuerdo con lo establecido en la exposición de motivos del agregado correspondiente a la Ley de Amparo, la regulación en materia agraria tiene como objetivos los siguientes:

- 1.- Evitar la concentración de tierras en unos cuantos, poderosos económicamente.
- 2.- Evitar la formación de latifundios y la subsistencia de los existentes.
- 3.- Permitir que no obstante la situación precaria de los Ejidos y

(125) op.cit.pp 214.

Comunidades Agrícolas, ejidatarios y comuneros, puedan defender sus derechos y superar su situación de pobreza.

De acuerdo con lo dispuesto por los art. 107 fracción II de la Constitución, 212 y 213 fracción III de la Ley de Amparo, son titulares de la acción en el juicio de garantías en materia agraria los siguientes: (126)

1-. Ejidos.

2. Núcleos de Población, que de hecho o de derecho guarden estado comunal.

3. Núcleos de Población, solicitantes de restitución, dotación, ampliación de Ejidos y creación de nuevos Centros de Población.

4. Ejidatarios y Comuneros.

5. Aspirantes a Ejidatarios o Comuneros.

#### EJIDO

La palabra tiene tres acepciones, la primera se refiere al fundo Ejidal, es decir a las tierras y bienes otorgados mediante resolución presidencial publicada en el Diario Oficial de la Federación (acepción utilizada en el art. 27, frac. X y XI); la segunda acepción se refiere al régimen Ejidal mediante el cual se fracciona el propio fundo Ejidal (acepción utilizada en la Ley

(126) Mayagoitia Ortiz Guillermo I. op.cit. PP 221

Federal de la Reforma Agraria); la tercera se refiere a los Núcleos de Población que son titulares de tierras y bienes Ejidales (acepción utilizada en el art. 107 frac. II). (127)

Los ejidos podrán explotarse en forma individual o colectiva, la cual podrá ser revocada o acordada por el presidente, previo estudio técnico que realice la Secretaría de la Reforma Agraria, mediante solicitud del Núcleo de Población, con aprobación de la Asamblea General ;sin que signifique que en virtud de la explotación individual de tierras cultivables éstas,dejen de formar parte del Ejido. (128)

#### NUCLEOS DE POBLACION QUE DE HECHO O DE DERECHO GUARDEN ESTADO COMUNAL

Dichas entidades, conocidas también como Comunidades Agrarias tienen su origen en la época precolonial. Para la clasificación de éstas como de Hecho o de Derecho debemos atender a tres periodos:

Hasta 1856, eran de derecho aquellas que contaban con título expedido por el virrey y de hecho aquellas que no contaban con éste; de 1856 a 1917 se privó de capacidad jurídica a las Corporaciones Civiles por lo que todas eran de hecho; a partir de

(127) Méyagoitia Ortiz Guillermo I. op. cit. pp 221.

(128) Gutierrez Quintanilla Alfredo en "Suplencia de la Deficiencia de la Queja en el Juicio de amparo" Colegio de Secretarios de Estudio y cuenta (Editores) Ed. Cardenas Editores y Distribidores, Mex. 1988 pp 114.

1917, se consideran de derecho aquellas que han obtenido la titularidad de los bienes via sustentación del Procedimiento Agrario, y de hecho aquellas que aún no han obtenido el reconocimiento.

La diferencia substancial entre estas entidades y los Ejidos radica en que las comunidades son anteriores a la resolución agraria que las reconoce, en tanto que los ejidos nacen precisamente con la resolución que los crea. (129)

De acuerdo con lo dispuesto por el art. 23 en relación con el art 263 de la Ley Federal de la Reforma Agraria los Núcleos de Población, son entidades Jurídicas constituidas por resolución presidencial, inscritas en el registro público de la propiedad de la Entidad Federativa Correspondiente y en el Registro Nacional Agrario, cuyo objeto es la explotación de tierras, aguas, pastos y montes y en general los bienes y recursos naturales pertenecientes al régimen comunal en explotación.(130)

#### NUCLEOS DE POBLACION SOLICITANTES

Lo constituyen las agrupaciones de veinte o más campesinos que hayan elevado peticiones de restitución, dotación o ampliación del ejido o Nuevos Centros de Población. (131)

(129) Ortiz mayagoitia.Guillermo. op.cit. pp 222 y 223

(130) Quintanilla Gutierrez Alfredo op.cit. pp 115

(131) Ortiz Mayagoitia Guillermo, op cit, pp: 223

## EJIDATARIOS O COMUNEROS

Personas físicas que de acuerdo con el art. 66 de la Ley Federal de la Reforma Agraria, tienen la titularidad exclusiva del derecho de aprovechamiento y explotación de bienes ejidales de la parcela que corresponde a un Ejido, o bien que ejercen los derechos que proporcionalmente le corresponden con la forma y organización de trabajo que el Ejido adopte .(132)

Son Ejidatarios y Comuneros quienes tienen derechos individuales reconocidos de una u otra naturaleza. (133)

## ASPIRANTES A EJIDATARIOS O COMUNEROS

Lo son, quienes han realizado actos para obtener dichas calidades , tales como quienes tengan derecho de preferencia y exclusión para que se les adjudique una dotación Ejidal en términos del artículo 72 de la Ley Federal de la Reforma Agraria de conformidad con lo dispuesto por los art 81 y 82 del ordenamiento precitado ; Igualmente lo serán quienes antes del procedimiento de titularidad de derechos de bienes comunales, se encuentren dentro de la hipótesis de la Ley para ser considerados Ejidatarios o Comuneros.(134)

(131) Ortiz Mayagoitia Guillermo op. cit. pp 223.

(132) Gutierrez Quintanilla Alfredo op.cit.pp 115.

(133) Gutierrez Quintanilla Alfredo op. cit., pp:118

En materia de Amparo podrá ejercitar la acción cualquier campesino que, sin tener el carácter de Ejidatario o Comunero, haya ejercido alguna acción para ser considerado como tal, o bien cuando las autoridades agrarias pretendan desconocerle algún derecho que haya demandado en su carácter de Aspirante a Ejidatario o Comunero (134).

La tutela de las disposiciones en materia agraria se aplicará en favor de las entidades antes descritas, en los casos en que actúen como quejosos o terceros perjudicados en el Juicio de Garantías, y siempre que la sentencia pueda producir consecuencias de invalidar actos de reconocimiento de derechos agrarios, a diferencia de los amparos que promuevan los pequeños propietarios, en cuyo caso se aplicarán las disposiciones del juicio en materia administrativa.

De acuerdo con lo anterior es posible que un juicio de garantías tenga carácter mixto, como por ejemplo: si el acto reclamado lo es la afectación de un derecho a poseedor en materia civil y éste promueve el juicio, se aplicarán las normas en materia administrativa al quejoso y las disposiciones agrarias al tercero perjudicado campesino, lo mismo sucederá si la situación se da a la inversa (135).

(134) Gutierrez Quintanilla Alfredo op cit. pp 118 .

(135) Ortiz Mayagoitia Guillermo "El Juicio de Amparo en materia Agraria" en "Manual del Juicio de Amparo" Suprema Corte de Justicia de la Nación (Editores) Ed Themis Mex. 1988 pp 225.

Derivado del hecho de que un gran número de propietarios y poseedores de derecho civil afectados por los actos de Gobierno en resoluciones de dotatorias y restitutorias, promovieron el Juicio de Amparo, obstaculizando con ello la Reforma Agraria, mediante reforma a la Ley de 15 de febrero de 1932, se prohibió el control jurisdiccional para estos casos, llegando al extremo de invalidar las ejecutorias de la Suprema Corte que habían concedido el Amparo a los propietarios afectados, pero que aún no habían sido ejecutadas, dicha prohibición subsistió aún en la Reforma de 15 de enero de 1942.

Posteriormente el 12 de febrero de 1947, se realiza una nueva reforma y se reestructura el art. 27 Constitucional, agregando la fracción XV, subsistiendo la prohibición de ejercitar la acción de amparo en los casos antes mencionados a menos que se haya expedido certificado de inafectabilidad. (136)

La Suprema Corte de Justicia ha establecido que bastará cualquier reconocimiento del Estado de que un predio constituye pequeña propiedad, siempre que éste sea emitido por la autoridad competente, hará las veces de certificado de inafectabilidad; no obstante lo anterior esto no operará en las resoluciones que dictan los gobernadores pues se requerirá forzosamente el certificado.

Por criterio jurisprudencial igualmente, se ha establecido

(136) Ibídem pp 212 .



que el certificado de inafectabilidad deberá de ser anterior a la fecha de presentación de la demanda y a la resolución afectatoria, pero podrá interponerse demanda de Amparo si el certificado se expide después de iniciado el procedimiento dotatorio, pero con anterioridad a la resolución que corresponde. (137)

Actualmente el art. 252 de la Ley Federal de la Reforma Agraria establece que quienes a nombre propio y a título de dominio puedan ser poseedores de modo continuo, pacífico y público, de tierras y aguas en cantidad no mayor del límite fijado, tendrán los mismos derechos y obligaciones que los propietarios que acrediten su propiedad con título legalmente requisitado, siempre que:

1.- La posesión sea cuando menos 5 años anterior a la fecha de publicación de la solicitud o acuerdo que inicie el procedimiento agrario.

2.- Que no se trate de bienes Comunales o Ejidales que de hecho o de derecho guarden estado comunal.

De acuerdo con lo anterior y de conformidad con lo establecido por la tesis No. 37, del Apéndice al Semanario Judicial de la Federación 1917-1975, 2a. sala pp: 71 y 72, las personas que se encuentren en el supuesto antes mencionado, podrán interponer la demanda de amparo, aunque no cuenten con certificado de

(137) Ortiz Mayagoitia Guillermo op cit. pp 209 .

inafectabilidad. (138)

La titularidad de la acción en materia agraria, de acuerdo con lo dispuesto por el art. 213 de la Ley de Amparo se ejercerá de la siguiente manera:

1.- Cuando el titular de la acción lo sean Núcleos de Población Ejidal o Comunal se ejercerá a través de los Comisariados Ejidales o de Bienes Comunales.

Si transcurridos los 15 días los Comisarios Ejidales no interponen la demanda de Amparo, podrá interponerla cualquier ejidatario o Comunero, pero siempre a nombre del Núcleo de Población y manifestando que se trata de Representación Substituta, igualmente deberán de acreditar la calidad con que se ostentan; únicamente operará para los Núcleos de Población Comunal o Ejidal.

2.- Cuando se trate de restitución, dotación o ampliación de Ejidos, creación de nuevos Centros de Población y reconocimiento y titulación de bienes comunales, la titularidad de la acción se ejercerá a través de los Comités Particulares Ejecutivos y Representantes de Bienes Comunales.

3.- Cuando se trate de derechos individuales de Ejidatarios, Comuneros o Aspirantes a esas calidades, se ejercerá la acción

(138) Arellano Garcia Carlos "El Juicio de Amparo" Ed. Porrúa Mex.1983 pp 991

por propio derecho, sin que sea necesario que justifiquen su personalidad.

Segun el criterio sostenido por la Suprema Corte de Justicia de la Nación, las entidades y sujetos antes mencionados podran otorgar poderes, pero tratándose de entidades sera necesario la concurrencia de todos sus miembros para ejercer la representacion en los juicios. (139)

De acuerdo con lo dispuesto por el art. 214 de la Ley de Amparo, la personalidad se acreditará de la siguiente manera:

A. Los Comisarios Ejidales o de Bienes Comunales, Comités Particulares Ejecutivos y representantes de Bienes Comunales, acreditarán su personalidad con la credencial que haya expedido la autoridad agraria o en su defecto con la copia simple del oficio de la autoridad agraria competente para expedir credenciales o copia de la Asamblea en que hayan sido electos.

B. Los Ejidatarios, Comuneros y Aspirantes, acreditarán su personalidad con cualquier constancia fehaciente, unicamente estarán obligados a justificar su personalidad, cuando promuevan a nombre del Núcleo de Población. (140)

El art. 69 de la Ley Federal de la Reforma Agraria,

(139) Ortiz Mayagoitia Guillermo op cit. pp 228 .

(140) Ortiz Mayagoitia Guillermo op. cit. pp 230

establece que los derechos de los Ejidatarios deberán de acreditar su calidad con certificado agrario expedido por la Secretaría de la Reforma Agraria, a partir de los 6 meses de la depuración censal.

Asimismo se establece que el Comisario Ejidal tendrá facultades de un mandatario con poderes generales, por lo que podemos considerar que la misma facultad reside en los Comités Particulares Ejecutivos y los Representantes de Bienes Comunales (141).

Además de las particularidades analizadas con anterioridad, el Amparo en Materia Agraria tendrá las siguientes notas distintivas:

1.- Derecho a reclamar en cualquier tiempo actos que tengan o puedan tener por efecto la privación de la propiedad, posesión o disfrute de derechos agrarios a Núcleos de Población Ejidal o Comunal (art. 217 de la Ley de Amparo), lo que se traduce en la prohibición para sobreseer en base a lo dispuesto por el art. 73, fracciones XI y XII de la Ley de Amparo, salvo que el consentimiento tácito emane de la Asamblea General.

2.- Derecho a promover el Juicio dentro de los 30 días siguientes a que se tenga conocimiento del acto, cuando se afecten derechos individuales de Ejidatarios o Comuneros. (art 218 de la Ley de Amparo.)

(141) Gutierrez Quintanilla Alfredo, op cit, pp:122 .

3.- Obligación de recabar de oficio las pruebas, debiendo acordar la diligencias para tal efecto y requerir a la autoridad responsable los elementos probatorios (art. 225 y 226 de la Ley de Amparo), lo que implica prohibición para resolver en contra de los Núcleos de Población, Ejidatarios, Comuneros o Aspirantes, por falta de pruebas.

4.- Facultad para continuar con el procedimiento promovido por un campesino, por aquél con derecho para heredarlo (art. 217 de la Ley de Amparo).

5.- Simplificación de las disposiciones para acreditar la personalidad y suplirla, requiriendo la documentación que la acredite, a las autoridades responsables; con la prohibición para desconocer la personalidad de miembros del comisariado, vencido el término de elección si no se ha celebrado una nueva elección (art. 214 fracción I y 215 de la Ley de Amparo).

6.- Procedencia de la suspensión de oficio cuando el acto reclamado entrañe afectación de bienes agrarios de los Núcleos de Población Ejidal o Comunal; no se exigirá garantía para otorgar la suspensión a los Núcleos de Población. (Art. 233 y 234 de la Ley de Amparo).

7.- Improcedencia del desistimiento, si no es mediante acuerdo de la asamblea general, y prohibición de decretar la caducidad de la

instancia por falta de promoción, en perjuicio de las entidades agrarias. (art. 231 de la Ley de Amparo)

8.- Obligación especial del Ministerio Público para vigilar el cumplimiento de sentencias. (art. 232 de la Ley de Amparo)

9.- Facultad de los Núcleos de Población Comunal o Ejidal para interponer el recurso De Queja, en cualquier tiempo. (art. 230 de la Ley de Amparo)

10.- Prohibición de tener por no interpuesto un recurso o la demanda de garantías por falta de copias, debiendo ordenarse su expedición. (art 229 de la Ley de Amparo) (142).

(142) Ortiz Mayagoitia Guillermo op.cit. pp 217-218 .

## SUPLENCIA DE LA QUEJA EN MATERIA AGRARIA

Habiendo determinado el ámbito personal en el que habrán de aplicarse las normas en materia agraria, analizaremos el ámbito de validez de la aplicación de dichas normas en materia de suplencia de la queja.

A diferencia de otras materias, opera de manera obligatoria supliendo no solo las deficiencias en la demanda o en los recursos sino también las deficiencias procesales en su caso, con tal amplitud que lo único que no se suple es la instancia para presentar la demanda y los recursos .

La facultad de Suplencia en esta materia implica incluso que se otorguen facultades al juzgador para modificar o adicionar la litis por lo que más bien se trata, como afirma Alfredo Gutiérrez Quintanilla "una investigación que realiza la autoridad judicial para conocer la verdad material" (143).

La suplencia de la queja en materia agraria será aplicada en beneficio de Núcleos de Población, Ejidatarios, Comuneros y Aspirantes a Ejidatarios o Comuneros.

La obligación del juez de suplir la queja en las demandas agrarias presentadas, implica además de suplir las deficiencias que

(143) Alfredo Gutiérrez Quintanilla en "Suplencia de la Deficiencia de la Queja en el Juicio de Amparo" Colegio de Secretarios de Estudio y Cuenta de la Suprema Corte de Justicia de la Nación (Editores) Ed. Cardenas Editores y distribuidores Mex. 1988 pp 119.

ésta presente, el proveer las diligencias necesarias para determinar los derechos agrarios y la naturaleza y efectos del acto reclamado, pero tal y como lo ha establecido la Suprema Corte, en criterio jurisprudencial, "siempre que no se lesione el derecho de las partes, si la diligencia decretada pone en condiciones de inferioridad a una de las partes, no existe razón para considerar que el juez ha comprometido la imparcialidad que debe preceder a la acción". (144)

Aunque algunos tratadistas sostienen que los sujetos y entidades agrarias no se encuentran relevados de cumplir con los requisitos que establece el art. 106 de la Ley de Amparo, la obligación de cumplir con éstos es relativa .

Prácticamente se encuentran únicamente obligados a acreditar que se encuentran dentro de la hipótesis que establece la Ley de Amparo, para que se ejercite casi en su totalidad la Suplencia de la defensa.

Si la entidad agraria quejosa omite justificar su personalidad, el juez mandará prevenir a los interesados pero también deberá solicitar a las autoridades agrarias los documentos que justifiquen esta última. (art. 215 de la Ley de amparo)

(144) Trueba Olivares Alfonso en "Suplencia de la Queja en el Juicio de Amparo" Colegio de Secretarios de Estudio y Cuenta de la Suprema Corte de Justicia de la Nación (Editores) Ed. Cárdenas Editores y Distribuidores pp 49



Para determinar los derechos agrarios el juez deberá de recabar de oficio las pruebas en beneficio de los Núcleos de Población, Comunidades, Ejidatarios y Aspirantes, con la única limitación de que dichas pruebas no sean contrarias a la moral o al derecho, solicitando para tal efecto a la autoridad responsable copia de la resolución que constituye el acto reclamado, planos, censos, títulos y en general todas las pruebas necesarias .

No se exceptúan a las comunidades y sujetos agrarios del término para ofrecer pruebas, sin embargo en caso de ser necesario el juez se encuentra facultado para recibir de oficio una prueba extemporánea si es en beneficio de éstos. (145)

A fin de que el juez esté en posibilidades de determinar la naturaleza y efectos del acto reclamado, la Ley de Amparo en su art. 226, señala la obligación para la autoridad responsable de expresar en su informe justificado, lo siguiente:

1.- Si son ciertos o no los actos reclamados y si ha realizado o pretende ejecutar actos similares respecto del mismo quejoso.

2.- Acompañar las pruebas que obren en su poder remitiendo copias certificadas de resoluciones, censos agrarios, títulos, actas de posesión, planos de ejecución y en general las constancias que sirvan para determinar los derechos agrarios de la parte quejosa.

(145) Ortiz Mayagoitia Guillermo en "Manual del Juicio de Amparo" Suprema Corte de Justicia de la Nación (Editores) Ed. Themis Mex. 1988 pp 238 y 239 .

3.- Nombre y domicilio del tercero perjudicado.

4.- Fundamentos legales de los actos ejecutados o que se pretendan ejecutar.(art.223 de la Ley de Amparo)

Respecto de este último punto, tal y como lo expresa el Lic. Mayagoitia, es ocioso haber puesto tal disposición puesto que ésta última más que en beneficio del quejoso opera en su contra, asimismo la Suprema Corte de Justicia ha establecido en reiteradas ocasiones que la fundamentación y motivación no pueden ser expresadas en el informe justificado, sino en la resolución que constituye el acto Reclamado.

Si la autoridad responsable no remite las constancias, el juez deberá de imponerle multa de 20 a 120 veces el salario mínimo general vigente en el Distrito Federal, la cual se duplicará con cada nuevo requerimiento, hasta obtener su cumplimiento.(146)

En tanto que del informe justificado de la autoridad responsable pueden surgir nuevos actos y nuevas autoridades responsables, no operará la presunción de certeza del acto Reclamado hasta que no obren en su poder las constancias relativas, en virtud de que la litis podrá ser modificada y aún adicionada. (147)

(146) Ortiz Mayagoitia Guillermo op cit. pp 239-240

(147) Ortiz Mayagoitia Guillermo pp 234 y 235

## MODIFICACION Y ADICION OFICIOSA DE LA LITIS

De conformidad con lo preceptuado por el art. 225 de la Ley de Amparo, el juez deberá de resolver sobre la constitucionalidad de los actos, tal y como hayan sido probados, aún cuando sean distintos de los invocados en la demanda.

Dicha obligación se traduce en la facultad para modificar la litis, la cual operará cuando la autoridad responsable confiese actos distintos de los reclamados, sin importar que riague o confiese los señalados en la demanda y siempre que se afecten los derechos de los Núcleos de Población o de los Campesinos quejosos.

El reconocimiento por parte del juzgador de los nuevos actos podrá hacerse al momento de dictar sentencia, siempre que implique un beneficio para el quejoso y que no tenga como consecuencia el sobreseimiento. (148)

Con motivo de la facultad otorgada por el art. 225 de la Ley de Amparo, la jurisprudencia ha considerado que podrá igualmente adicionarse la litis, cuando de los autos aparezcan otras autoridades distintas de las señaladas como responsables que hayan realizado actos que afecten al campesino quejoso o cuando se desprenda de los mismos la participación de autoridades distintas en actos de ejecución del acto reclamado.

(148) Idem pp 235 .

Igualmente de conformidad con lo establecido con el criterio jurisprudencial, la adición deberá de hacerse previamente a que se dicte la sentencia, debiendo el juzgador conceder la suspensión de oficio, mandando citar a las nuevas autoridades responsables, solicitándoles informe justificado de los actos en que hayan tenido participación, fijando nueva fecha de audiencia constitucional; la legalidad de dichos actos deberá de analizarse en la sentencia.

De acuerdo con lo anterior, siempre existe la posibilidad de que surjan nuevos actos, pudiendo igualmente acumularse dos o más juicios en los que hubiere promovido el quejoso con anterioridad, para que se resuelvan en una sola sentencia. (149)

La modificación de la litis ha sido ampliamente criticada por autores como Burgoa, quien considera que el art. 78 (el cual contenía la facultad que ahora se analiza, previamente a las reformas del 29 de junio de 1976), es fruto del atolondramiento del legislador, sólo con dotes sibilinas podríamos adivinar qué actos distintos de los reclamados serán tomados en cuenta para conceder el amparo, lo que deja en estado de indefensión a la contraparte del quejoso (autoridad responsable y tercero perjudicado).

No obstante lo anterior, la facultad mencionada se justifica

(149) Ortiz Mayagoitia Guillermo op cit. pp 235 y 236 .

en vista del interés social que la posesión de la tierra lleva implícito . (150)

Por otra parte considero infundada la opinión del Lic. Burgoa, puesto que en caso de modificarse la litis, en nada se afectaría al tercero perjudicado.

Tampoco se afecta la autoridad responsable pues es ésta quien precisamente confiesa los nuevos actos, de los cuales tiene conocimiento y nada impide que realice la defensa de la legalidad de estos últimos, en el mismo informe justificado en que los confiesa.

Por lo que respecta a la modificación de la litis, tampoco se deja en estado de indefensión a la contraparte del quejoso, pues tal y como lo establece la jurisprudencia, se mandará pedir informe justificado a las nuevas autoridades teniendo con ello oportunidad de que éstas defiendan la legalidad de sus actos. Igualmente podrá realizar sus manifestaciones en su caso el tercero perjudicado, vía alegatos.

Tal y como lo establece la jurisprudencia, aún cuando los Núcleos de Población no hayan interpuesto el recurso, podrá aplicarse la suplencia de la queja cuando se advierta que el juez de distrito haya afectado en algún sentido los derechos agrarios de

(150) Trueba Olivares Alfonso en "Suplencia de la Queja en el Juicio de Amparo" op cit. pp 48.

Núcleos de Población y Sujetos Agrarios, debiendo considerar que por analogía operará igualmente en los casos que se trate de Ejidatarios, Comuneros y Aspirantes.

Deberá igualmente operar la suplencia de la queja en los juicios de inconformidad en conflictos por límites de bienes comunales.

El art. 379 de la Ley Federal de la Reforma Agraria, establece que si un poblado contendiente no acepta la resolución del ejecutivo federal, podrá ocurrir ante la Suprema Corte en un término de 15 días, haciendo valer su inconformidad en la inteligencia de que si dichos actos no son recurridos la resolución causará ejecutoria.

Como opina el Lic. Alfredo Gutiérrez Quintanilla, dicho precepto es incongruente con los principios que rigen al Juicio de Amparo en materia agraria, puesto que no podrá tenerse por consentido ningún acto que afecte la privación total o parcial de la posesión, o disfrute a un Núcleo de Población sujeto al régimen Ejidal o Comunal, en tanto que el art. 217 de la Ley de Amparo establece que en estos casos no existe plazo para interponer la demanda de garantías.

"Ante tan notable contradicción, debiera reformarse el art. 379 del ordenamiento mencionado, debiendo ser acogidas las

disposiciones del art. 217 de la Ley de Amparo, en el sentido de que el juicio de inconformidad a que alude el precepto en comento, pueda ser promovido en cualquier tiempo...". (151)

El 27 de mayo de 1976 se publicó en el diario Oficial de la Federación la Ley de Sociedades de Solidaridad Social, la cual regula la creación y funcionamiento de dichas sociedades .

Estas se constituirán con un patrimonio de carácter colectivo, de Ejidatarios, Comuneros, Campesinos sin tierra, Parvifundistas o personas que tengan derecho al tra bajo, y que destinen parte del mismo, a un fondo de solidaridad social.

El art. 2o. de la mencionada ley establece que dichas las sociedades tendrán por objeto, la realización de medidas para el aumento del nivel de vida de miembros de la comunidad, tales como prácticas de medidas que tiendan a la producción, comercialización e industrialización de bienes y servicios .

En razón de que las sociedades mencionadas, en ocasiones se constituyen con Ejidatarios y Comuneros, estando involucrados intereses de personas físicas y entidades sujetas al régimen

(151) Alfredo Gutierrez Quintanilla en "Suplencia de la Deficiencia de la Queja en el Juicio de Amparo" Colegio de Secretarios de Estudio y Cuenta de la Suprema Corte de Justicia de la Nación (Editores) Ed. Cardenas Editores y distribuidores Mex. 1988 pp132-134 .

Agrario; el Lic. Alfredo Gutierrez Quintanilla considera que deberá de operar la suplencia de la queja en favor de las sociedades en comento, no obstante que el art. 212 de la Ley de Amparo no las contemple. (152)

Concuerdo con la opinión del Lic. Alfredo Gutierrez Quintanilla cuando opina que la suplencia de la queja respecto de estas sociedades debiera ser procedente, en tanto que la finalidad principal de éstas es el de elevar el nivel de vida de la Población Campesina, lo que de una u otra manera redundaría en beneficio de las entidades y sujetos que tutela la materia agraria.

Sin embargo actualmente, en tanto que dichas sociedades no se encuentran contempladas y que la autoridad no podrá hacer más que lo que expresamente le está permitido, no considero que pueda operar la suplencia, como sostiene el autor citado.

Como ya se mencionó, la suplencia de la queja opera únicamente para los Núcleos de Población Comunales o Ejidales; Ejidatarios, Comuneros y Aspirantes a esas calidades, situación que según opinión de tratadistas como Carlos Arellano, parece injusta, en tanto que muchas veces se encuentran en igual desventaja los pequeños propietarios.

"En la realidad nacional hay un trascendental debate entre

(152) Suplencia de la Deficiencia de la Queja en el Juicio de Amparo. Op cit, trabajo presentado por el Lic. Alfredo Gutierrez Quintanilla, pp:142-143.



los campesinos que pretenden la dotación y restitución de tierras y que desean un reparto agrario, quieren que el Amparo que se conceda pequeños propietarios desaparezca, pues lo juzgan como una traba a la Reforma Agraria. A su vez los grandes propietarios mediante pequeñas propiedades simuladas, han utilizado el Amparo como medio de defensa legal para impedir la dotación y restitución de tierras; en el centro de dicho debate, están los verdaderos pequeños propietarios quienes se encuentran protegidos constitucionalmente pero que frecuentemente son afectados y cuentan con un Amparo precario para la defensa de sus intereses.

"En tal debate, estimamos que debe darse oportunidad de defensa a los presuntos pequeños propietarios a ser oídos en juicio antes de ser privados de sus derechos, para que se les permita probar si la tierra que detentan es o no un latifundio afectable .

Igualmente en caso de obtenerse resolución favorable debe dárseles la seguridad jurídica de que la sentencia se acate; es cierto que habrá latifundistas que abusen del Amparo, pero tal situación puede ser combatible mediante una sana e imparcial administración de la Justicia federal."

En realidad debe de dársele al pequeño propietario un trato similar al del Ejidatario Comunero, en tanto que por su estancia lejos de los centros suburbanos cuentan con las mismas deficiencias

en educación rural, lo que puede colocarlos en una situación precaria económica y cultural.

Todo ello aunado a la situación de inseguridad jurídica ante la deficiente tutela de sus derechos; y los grandes obstáculos para lograr la restitución de la posesión, desalentando con ello la inversión en el campo y provocando la baja productividad.

A todo lo anterior debemos agregar que existen algunos aspectos de la pequeña propiedad que no regula la Constitución, como lo es el caso de la propiedad improductiva, lo que provoca incertidumbre jurídica para el pequeño propietario de tierras de temporal, que no siembra en una época del año y de tierras que requieren descanso si la técnica agraria a su alcance no le permite rehabilitarlas. Es por tanto necesario que el art. 27 de la Constitución defina qué se entiende por pequeña propiedad en explotación.

En realidad el pequeño propietario realiza una función muy importante en la productividad del campo, si tomamos en cuenta que su producción es bastante considerable en relación con la explotación de tierras en forma colectiva.

Considero necesario, que para no beneficiar a los latifundistas disfrazados de pequeños propietarios, debiera realizarse una investigación acuciosa de las autoridades agrarias a fin de determi -

nar quienes y en qué casos son realmente los pequeños propietarios, estableciendo severas penalidades para los simuladores.

Dichas medidas debieron tomarse hace ya mucho tiempo, puesto que se afecta directamente la productividad del país, de otra manera la autoridad agraria y en general el sistema legal en esta materia, está consintiendo la simulación, en tanto que por no beneficiar a los simuladores se están causando graves perjuicios al verdadero pequeño propietario, afectando con ello la productividad agrícola del país.

"La verdadera Reforma Agraria, debe encausarse no sólo a distinguir la calidad de los sujetos, sino su auténtica participación en el desarrollo agrícola del país. En incontables ocasiones hemos visto a Ejidatarios o Comuneros que se dedican a otras actividades menos al cultivo de tierras, viéndose obligados los jueces a suplir hasta sus últimos extremos la deficiencia de la queja en perjuicio de los verdaderamente pequeños propietarios, cuya labor debiera tomarse en cuenta por los beneficios que representa para al país, al hacer lo contrario se rompe el principio de igualdad y de estricta justicia, provocando incertidumbre jurídica que aparentemente trata de evitarse." (153)

(153) Oradain Kundart Ignacio, en " Suplencia de la Deficiencia de la Queja en el Juicio de Amparo." Op. cit. pp: 270

A lo establecido con anterioridad, son aplicables los siguientes criterios jurisprudenciales:

**AUTORIDADES INTERNAS DE LAS COMUNIDADES. NO TIENEN CARACTER DE AUTORIDADES RESPONSABLES EN EL JUICIO DE AMPARO.-** Jurídicamente es incorrecto tener en un juicio de amparo como autoridades ejecutoras de los actos reclamados a la asamblea general de comuneros y a los integrantes del comisariado de bienes comunales de un poblado, cuando en realidad esas autoridades internas de la comunidad no tienen el carácter de autoridad para los efectos del juicio de amparo porque, si bien es cierto que en las fracc. I y II del art. 22 de la Ley Federal de Reforma Agraria se incluye a las asambleas generales y a los comisariados entre las autoridades de los núcleos de población ejidales o comunales que poseen tierras, también lo es, que de las atribuciones que los art. 47 y 48 de la misma ley señala a dichas autoridades internas se desprende que no tienen el carácter de autoridades que puedan disponer de la fuerza pública, sino que son órganos de dirección de los ejidos o comunidades correspondientes. Apéndice al Semanario Judicial de la Federación, 1917-1988, Segunda Parte, Salas y Tesis Comunes, pp: 625-626.

**COMISION AGRARIA MIXTA. NO ES AUTORIDAD PARA LOS EFECTOS DEL AMPARO AL RENDIR DICTAMEN SOBRE PROCEDENCIA SOBRE DOTACION DE TIERRAS.-** No reviste la característica de ser un acto de autoridad para los efectos de amparo, el dictamen que rinden las Comisiones Agrarias Mixtas sobre la procedencia o improcedencia de una dotación de tierras, de conformidad con los art. 237 del Código Agrario y 291 de la Ley Federal de la Reforma Agraria, porque constituyen una simple opinión que tales órganos someten al Ejecutivo local, la cual puede adoptarse o rechazarse por el gobernador del Estado en la resolución que dicte de conformidad con los art. 238 del Código Agrario y 292 de la Ley Federal de la Reforma Agraria; por lo que al actuar las Comisiones Agrarias Mixtas en cumplimiento de la citada función, no tienen el carácter de autoridades para los efectos del juicio de amparo. Apéndice al Semanario Judicial de la Federación, 1917-1988, Segunda Parte, Salas y Tesis Comunes, Tesis Jurisprudencial No. 382, pp:643-644.

**TERCERO PERJUDICADO. DEBE TENERSE COMO TAL AL NUCLEO DE POBLACION CUANDO TIENE INTERESES CONTRARIOS A LOS DE LOS EJIDATARIOS QUEJOSOS.-** Si el núcleo de población por medio de su comisariado ejidal, promovió el procedimiento del que deriva el acto reclamado consistente en la invalidación del

acuerdo de la asamblea general extraordinaria que aprobó la solicitud de algunos de los hijos de ejidatarios para abrir el cultivo de terrenos del propio ejido, debe tenerse como tercero perjudicado en términos del art. 5o. fracc. III, inciso c) de la Ley de Amparo, en el juicio de garantías promovido por dichos ejidatarios. Apéndice al Semanario Judicial de la Federación, 1917-1988, Segunda Parte, Salas y Tesis Comunes pp: 1279-1280.

POBLADO TERCERO PERJUDICADO, EMPLAZAMIENTO DEL. PRACTICADO POR LISTA DE ACUERDOS CARECE DE VALIDEZ.- Cuando encontrándose desintegrado un poblado, el juez de distrito le ordena que se le emplace por conducto de su comité particular ejecutivo por lista de acuerdo con fundamento en el art. 30 fracc. II de la Ley de Amparo, tal actuación carece de validez en materia agraria, ya que el emplazamiento al poblado en cuestión, siempre debe de hacerse en forma personal y por conducto de su órgano de representación legal. Apéndice al Semanario Judicial de la Federación, 1917-1988, Segunda parte, Salas y Tesis Comunes pp 1282.

AGRARIO BIENES COMUNALES. INICIACION DEL PROCEDIMIENTO DE CONFIRMACION Y TITULACION. IMPROCEDENCIA DEL AMPARO EN SU CONTRA.- La sola iniciación del procedimiento de confirmación y titulación de bienes comunales, sin la determinación de actos concretos ya existentes de ese procedimiento que perjudiquen las propiedades o copropiedades de la comunidad quejosa, no puede afectar el interés jurídico de ésta, tanto más que se ignora lo que en definitiva habrá de resolverse en dicho procedimiento, es decir, en realidad no se sabe si la resolución que en definitiva se pronuncie será adversa a los intereses de los quejosos, porque afecte sus propiedades (en aquellos casos en que ya hubo división de bienes) o sus copropiedades. La improcedencia, en el caso no sólo cabe fundarla en la fracc. II del art. 114, en relación con lo que dispone la fracc XVIII del art. 73 ambos dispositivos de la Ley de Amparo, sino igualmente en lo previsto por la fracc. V del art. 73 de la propia ley, con la consecuencia de que el sobreseimiento decretado, se justifica conforme en lo dispuesto en la fracc. III del art. 74 de la misma ley. Apéndice al Semanario Judicial de la Federación, 1917-1988, Primera Parte, Tribunal Pleno, pp: 124.

EJECUCION DE RESOLUCIONES PRESIDENCIALES DOTATORIAS DE EJIDOS. NO IMPLICA UN ACTO CONSUMADO DE MODO IRREPARABLE.- La circunstancia de que se haya llevado a cabo la ejecución de un mandamiento presidencial relativo, no implica la improcedencia del juicio de garantías intentado contra ese mandamiento presidencial y su ejecución, aún cuando el art.

130 del Código Agrario, establezca que a partir de la diligencia de posesión definitiva al núcleo de población será propietario y poseedor con las limitaciones y modalidades que este código establece, de las tierras y aguas que de acuerdo con la resolución presidencial se le entreguen, toda vez que la concesión del amparo en contra de tales actos deberá de traer como consecuencia el restituir al quejoso en el goce de la garantía violada, volviendo las cosas al estado en que se encontraban antes de la violación, según lo dispone el art. 80 de la Ley de Amparo. Apéndice al Semanario Judicial de la Federación, 1917-1988, Segunda Parte, Salas y Tesis Comunes, Tesis Jurisprudencial No. 729, pp: 1199.

**SUPLENCIA DE LA QUEJA. OPERA AUN ANTE LA FALTA DE EXPRESION DE AGRAVIOS EN EL AMPARO EN MATERIA AGRARIA.-** La suplencia de la queja en el Juicio de Garantías en materia agraria, prevista por la fracción II del art. 107 de la Constitución Federal y tratándose del recurso de revisión en el art. 91 fracción V, de la Ley de Amparo, procede no sólo cuando los agravios son deficientes, sino también cuando no se expresa agravio alguno en el escrito de revisión, que debe conceptuarse como la máxima deficiencia, porque el amparo agrario constituye un régimen protector de la garantía agraria, para la eficaz defensa del régimen jurídico creada por las resoluciones presidenciales dotatorias o restitutorias que son de interés público nacional. Apéndice al Semanario Judicial de la Federación, 1917-1988, segunda parte, salas y Tesis Comunes, pp: 2968.

**AUTORIDAD DE QUE EMANO UN ACTO NO ENUNCIADO EN LA DEMANDA DE AMPARO PERO CUYA EXISTENCIA QUEDO PROBADA. REPOSICION PARA QUE SE LLAME A JUICIO EN SUPLENCIA DE LA QUEJA.-** En los juicios en materia agraria la autoridad que conozca de ellos resolverá sobre la constitucionalidad de los actos reclamados tal como hayan sido probados aún cuando sean distintos a los invocados en la demanda; lo que significa que si en la revisión de una sentencia pronunciada por el Juez de Distrito en audiencia constitucional se advierte que no se resolvió sobre alguno de esos actos, y si por otra parte se desprende del exámen del expediente que la autoridad de quien emanó no fué llamada a juicio, procederá de conformidad con lo establecido por la fracción IV del art. 91 de la Ley de Amparo, ordenar la reposición del procedimiento para ese efecto, en vista de que la Suprema Corte de Justicia se hayaría en la imposibilidad de enjuiciar en la revisión el susodicho acto, puesto que se pronunciaría un fallo sin dar intervención a la autoridad que lo produjo. Apéndice al Semanario Judicial de la Federación, 1917-1988, Segunda Parte, Salas y Tesis Comunes, Tesis Jurisprudencial No. 290 pp: 509.

DILIGENCIAS PARA MEJOR PROVEER.- El uso que los tribunales hagan de la facultad que tienen de mandar practicar diligencias para mejor proveer, no puede considerarse como un agravio para ninguno de los litigantes, ni altera las partes sustanciales del procedimiento, ni deja sin defensa a ninguna de las partes contendientes. Apéndice al Semanario Judicial de la Federación, 1917-1988, Segunda Parte, Salas y Tesis Comunes, Tesis Jurisprudencial 652 pp:1091.

POSESION DE DERECHO PRIVADO DE UN PREDIO COMUN NO CONFIERE A LOS POSEEDORES EL CARACTER DE NUCLEO EJIDAL O COMUNAL.- Los quejosos que únicamente prueban que adquirieron el predio que poseen en calidad de copropietarios proindiviso, que lo fraccionaron en parte y que el área restante la destinaron al común aprovechamiento de los copropietarios, no justifican que tengan el carácter de comuneros como sujetos de derecho agrario y menos que el poblado en que se encuentran guarde estado comunal, como lo exige el art. 27 fracción VII constitucional. Apéndice al Semanario Judicial de la Federación, 1917-1988, Segunda Parte, Salas y Tesis Comunes pp: 771.

AGRARIO DERECHOS COLECTIVOS DE LOS NUCLEOS DE POBLACION SU AFECTACION DE AMPARO PROMOVIDO POR EJIDATARIOS POR SU PROPIO DERECHO. FALTA DE LEGITIMACION ACTIVA.- El tribunal pleno hace suyo el criterio sustentado por la tesis No. 27 del Apéndice al Semanario Judicial de la Federación de 1917 a 1975, Tercera Parte, que dice: si unos ejidatarios promueven por su propio derecho el juicio de garantías y los actos reclamados afectan solamente los derechos agrarios colectivos del núcleo de población, con fundamento en el art. 4o. y 73 fracción XVIII de la Ley de Amparo, en relación con el art. 74 fracción III del mismo ordenamiento debe sobreseerse el amparo porque los quejosos carecen de legitimación procesal activa para ejercitar la acción que intentan. En efecto el art. 43 fracción I del Código Agrario atribuye a los comisariados ejidales representación de los núcleos de población y aún cuando el art. 8 bis fracción II de la Ley de amparo, reconoce la representación substituta para promover a nombre de un núcleo a los miembros del comisariado o el consejo de vigilancia o cualquier ejidatario perteneciente al núcleo de población perjudicado, tal representación opera únicamente si se trata de derechos agrarios colectivos del núcleo de población. Apéndice al Semanario Judicial de la Federación, 1917-1988, Primera Parte, Tribunal Pleno pp 393-394.

AGRARIO INFORME JUSTIFICADO DEFICIENTE. DEBE REPONERSE EL PROCEDIMIENTO. El informe justificado de las autoridades agrarias, cuando se trate de amparos promovidos por ejidatarios o comuneros en lo particular, debe contener los

requisitos que precisa el quinto párrafo del art. 149 de la Ley de Amparo, cuyo objeto es que las autoridades aporte al Juicio todos los elementos que puedan contribuir a un conocimiento más exacto de la situación de las cuestiones controvertidas y si los documentos que a él se acompañaron no fueren suficientes deberá de reponerse el procedimiento a efecto de que el juez de amparo requiera a la autoridad omisa para que corrija la deficiencia en que incurrió . Informe de Labores 1971, Tercera Parte, Tribunales Colegiados de Circuito pp: 87.

**AUTORIDAD ORDENADORA QUE NO FUE LLAMADA A JUICIO. PROCEDE SE REPONGA EL PROCEDIMIENTO PARA ESE EFECTO, SUPLIENDO LA QUEJA.-** Al tratarse de un juicio de garantías en el que el quejoso alega violación de sus derechos sobre una parcela, el juez debe suplir la deficiencia de la queja de conformidad con lo dispuesto en los últimos párrafos de los art. 2o. y 76 de la Ley de Amparo, por lo que apareciendo de autos, datos suficientes para suponer que el acto reclamado emana de una autoridad que no fue llamada a juicio por el juez de distrito, en suplencia de la queja deberá decretar la reposición del procedimiento para el efecto de que se soliciten los informes correspondientes y se dicte nueva sentencia conforme a derecho proceda. Apéndice al Semanario Judicial de la Federación, 1917-1988, Segunda Parte, Salas y Tesis Comunes, tesis jurisprudencial 291, pp: 510.

**DESISTIMIENTO DEL JUICIO DE AMPARO EN MATERIA AGRARIA CUANDO OPERA.-** Si un núcleo de población está constituido como una comunidad de hecho, basta que la mayoría de los integrantes de esa comunidad en forma fehaciente expresen su conformidad para desistirse del juicio de amparo o autorice a apoderados legales para que efectúen tal desistimiento. Apéndice al Semanario Judicial de la Federación, 1917-1988, Segunda Parte, Salas y Tesis Comunes, pp: 284-285.



## SUPLENCIA DE LA QUEJA EN MATERIA ADMINISTRATIVA

La suplencia de la deficiencia de la queja en materia administrativa *lato sensu*, procederá de acuerdo con lo dispuesto por el art. 76 bis fracciones I y VI de la Ley de Amparo, únicamente en los siguientes casos:

A. Cuando el acto reclamado se funde en leyes declaradas inconstitucionales por la jurisprudencia de la Suprema Corte de Justicia. (art.76 bis frac. I Ley de amparo )

B. Cuando se advierta que ha habido en contra del quejoso o del particular recurrente, una violación manifiesta de la ley que lo haya dejado sin defensa. (ART. 76 bis frac. VI Ley de Amparo )

Por lo que respecta a la facultad conferida mediante la fracc. I del ordenamiento en cita, debe decirse que independientemente que la jurisprudencia de la Suprema Corte haya declarado la inconstitucionalidad de una ley ésta seguirá con igual vigencia que cualquier otro dispositivo legal que no sea contrario a la Constitución, por lo que para que opere la protección en contra de una ley inconstitucional deberá necesariamente el afectado reclamarla vía amparo combatiendo su inconstitucionalidad.

De acuerdo a lo anterior y en tanto que la procedencia del juicio de garantías varía dependiendo de si se combate una ley

heteroaplicativa o autoaplicativa, he considerado exponer brevemente algunos de los conceptos que se manejan en relación a las mismas, previamente a analizar la suplicencia de la queja en estos casos.

Son leyes autoaplicativas aquellas en las cuales por su sola expedición se producen efectos jurídicos, bien sea que alteren en alguna forma el estado civil de las personas o les prive de un derecho tutelado por una ley preexistente o imponga una obligación de dar sin que se requiera acto de ejecución por parte de alguna autoridad para que la ley surta sus efectos.

Un ejemplo de este tipo de leyes lo puede constituir aquella que imponga la obligación de llevar libros de contabilidad a determinados sujetos. (154)

Puede darse el caso de que una ley autoaplicativa que obliga a un destinatario a desplegar cierta conducta en el momento de su expedición no comprenda ciertos sujetos y que con posterioridad, éstos se encuentren dentro de la hipótesis de la norma, por haber reunido los requisitos para encontrarse en ella .

Supongamos por ejemplo una norma fiscal de carácter local que obligue a empadronarse en un impuesto determinado a los profesionistas. Cuando un estudiante termina su carrera y se

(154) Bazdrecht Luis "Nociones generales del Juicio de Amparo" Ed. Porrúa, México 1988 pp 70 y Arellano García Carlos, editorial Porrúa, México, 1983 pp 571

convierte en profesionalista, la ley le será aplicable sin requerirse un acto de ejecución, por lo que en teoría, podría reclamarla desde el momento en que se encuentre dentro de la hipótesis normativa (155).

En el caso anterior, si bien debería poder reclamarse el ordenamiento jurídico no desde la fecha de expedición de la ley que considere inconstitucional, sino desde el momento en que ésta le es aplicable y que por tanto le causa agravio, tanto la ley, como la jurisprudencia, consideran como ley autoaplicativa aquella que por su sola expedición causa perjuicio y el término para combatirla empezará a correr desde la fecha de publicación en el Diario Oficial de la Federación, por lo que en caso anterior el afectado sólo podrá reclamar la ley hasta surja el primer acto de aplicación aplicación de la misma.

Considero sin embargo, que la ley debiera contemplar este supuesto y establecer para estos casos que el término comenzará a correr a partir de que el sujeto se encuentre dentro de la hipótesis normativa.

Las leyes heteroaplicativas son aquellas que por sí solas no crean, modifican ni extinguen ningún derecho de los gobernados, ni producen efectos por sí mismas, sino que es menester que exista un acto de aplicación posterior.

(155) Arellano García Carlos. Op cit, pp:573.

Un ejemplo de este tipo de leyes lo puede constituir aquella en la que se establezca la posibilidad dentro de una determinada hipótesis, de que una autoridad imponga una multa para hacer cumplir sus determinaciones; mientras la multa no se imponga no se afectará el interés jurídico del quejoso . (156)

En ambos casos, bien sea que se trate de leyes autoaplicativas o heteroaplicativas, e independientemente de que la ley resulte o no inconstitucional debe acreditarse el agravio del promovente y Señalarse las autoridades que intervinieron en la expedición de la ley : Congreso de la Unión o las Legislaturas de los estados, Presidente de la República o gobernador, y los Secretarios de Estado que hayan intervenido en el Refrendo.

Cuando se combatan leyes heteroaplicativas , deberán de señalarse las autoridades que hayan intervenido en la ejecución; y deberá de hacerse desde el primer acto de aplicación.

De conformidad con lo dispuesto por la fracción XII del art. 73 de la Ley de Amparo, el agraviado podrá aplazar la reclamación de una ley que le causa perjuicio desde el momento en que se expide hasta que exista un acto de aplicación y será optativo para el quejoso combatir mediante el recurso de revisión el primer acto de aplicación de la ley para con posterioridad combatir la resolución

(156) Op cit, pp:572.

recalda a dicho recurso, en caso de que ésta le sea desfavorable desfavorable (157).

El hecho de que no se combata una ley autoaplicativa desde el momento de su expedición, no implica que la misma se consienta, en tanto que afortunadamente con las reformas de 1951 se eliminó el consentimiento tácito si la ley no se combate desde la fecha de expedición. (158)

Si el quejoso opta por combatir el acto de aplicación mediante el recurso que señale la ley rectora del acto reclamado, deberá de combatirse también la inconstitucionalidad de la ley para que con posterioridad prospere el Amparo .

Por supuesto que no será aplicable lo dispuesto por la fracc. XII del art. 73 cuando el quejoso decida combatir la ley desde el momento de su expedición; esto es no podrá optar por el recurso de revisión puesto que aún no existe el primer acto de aplicación y la finalidad de los recursos es precisamente modificar, confirmar o revocar actos de autoridad concretos.

El combatir una ley autoaplicativa hasta que exista el primer acto de aplicación, tiene la ventaja de que se podrá combatir igualmente la legalidad de dicho acto al tiempo que se

(157) Bazdrech Luis. Nociones Generales del Juicio de Amparo. Edit. Trillas, México 1980, pp:72

(158) Manual del Juicio de Amparo. Trabajo presentado por el Lic. Arturo Serrano Robles. Suprema Corte de Justicia. Edit. Themis, México 1988, pp:37

combata la constitucionalidad de la ley, de esta manera aún cuando no prospere el juicio en contra de la misma, podrá prosperar en en contra del acto de ejecución , o a la inversa.

La procedencia del Amparo contra leyes, se establece en los art. 103, 104 y 107 Constitucionales al establecer en forma general qué actos podrán combatirse en el juicio de garantías y el art. 73 de la Ley de Amparo establece por exclusión , contra qué actos no procede el Amparo. (159)

La demanda en contra de una ley por su sola promulgación, deberá de interponerse dentro de los 30 días siguientes a partir de que ésta sea publicada en el Diario Oficial de la Federación, ante el Juez de Distrito, de conformidad con lo dispuesto por los art. 22 fracc. I, 114 fracc. I de la Ley de Amparo y 41 fracc. V, 42 fracc. III, 42 bis fracc. II y 43 fracc. VIII de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación.

En el caso de leyes heteroaplicativas la demanda de Amparo deberá de interponerse dentro de los 15 días siguientes a partir de que se tenga conocimiento del primer acto de aplicación en términos del art. 21 de la Ley de Amparo, se aplicarán las reglas de competencia procedentes atendiendo a la naturaleza del acto reclamado, de acuerdo con lo dispuesto por los art. 107 de la Constitución, 114 y 158 de la Ley de Amparo, 23 al 27 y 41 al 43 y 7 bis del capítulo III bis de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, lo mismo sucederá para el caso de leyes que aún

(159) Bazdrecht Luis. Op cit, pp:72.

siendo autoaplicativas el quejoso decida combatirlas hasta el momento de su aplicación.

Bien sea que se trate de resoluciones dictadas por el juez de distrito o el Tribunal Colegiado, cuando específicamente se combata la constitucionalidad de un reglamento, tratado internacional o ley ,conocerá la Suprema Corte de Justicia del Recurso de Revisión de conformidad con lo dispuesto por el art. 107 fracc. VIII de la Constitución.

Asimismo el art. 11 de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación,determina que la corte conocerá en pleno de los recursos,únicamente en los casos en los que la resolución no corresponde a las Salas por no existir Jurisprudencia del Pleno.

Para que proceda la acción constitucional en el amparo contra leyes,será siempre necesario que la ley se combata en tiempo y que se acredite la violación a los intereses particulares del quejoso,pues tal y como lo dispone la fracc. VI del art. 73 de la Ley de Amparo es improcedente el juicio en contra de una ley si por su sola expedición no se causa perjuicio alguno . (160)

Por otra parte tal y como lo establece el art. 107 de la Constitución y la propia jurisprudencia, cuando se determine que una ley es anticonstitucional a través del Amparo no puede haber declaración general de inconstitucionalidad y tampoco podrá con

(160) Op cit, pp:69-70.

ello derogarse la ley,recogiendo con ello la fórmula Otero. (161)

Independientemente de que se trate de una ley heteroaplicativa o autoaplicativa, el Amparo contra leyes procede de acuerdo con lo dispuesto por el art. 103 de la Constitución ,por violación directa a las garantías individuales o por invasión a la soberanía de los estados o de la Federación.

Por lo que respecta a este último caso regulado por las fracc. II y III del art. precitado, para que sea procedente el juicio de garantías en términos del art. 107 de la Constitución y 73 de la ley de Amparo, independientemente de que se acredite que hubo invasión a la esfera competencial de una u otra autoridad, deberá igualmente acreditarse que ello causó perjuicio al quejoso.

Sin embargo, tal y como lo establece Tena Ramírez, por la redacción del art. 103 fracc. II y III pudiera pensarse que la Federación o la Entidad Federativa puede pedir amparo por invasión a su soberanía; sin embargo la autoridad no puede interponer el juicio de garantías. (162)

Según la tesis sostenida por Rabasa, esto es así no porque se considere que sólo las personas físicas pueden pedir amparo pues tal interpretación ha sido desechada ya por la jurisprudencia, la cual admite capacidad jurídica para iniciar un Juicio de Amparo por

(161) Arellano García Carlos. Op cit, pp:574.

(162) Tena Ramírez Felipe. Derecho Constitucional. Edit. Porrúa, México 1983, pp:511.



parte de las personas morales de derecho privado o público, cuando éstas no obren como autoridad.

Continua Rabasa, tampoco nos acogemos a las teorías ni a la jurisprudencia, conforme a las cuales el Estado no puede solicitar Amparo en tanto que no cuenta con garantías individuales, pues según se desprende de las fracc. II y III, se refieren a invasión de jurisdicción.

La razón es otra. Según Rabasa si la Federación pudiera pedir Amparo en contra de la Entidad Federativa o ésta en contra de aquella por invasión a su jurisdicción, la sentencia pronunciada tendría el carácter de general.

Imaginemos que se concede el Amparo al Estado de Hidalgo en contra de una ley expedida por el Congreso de la Unión, el Amparo beneficiaría por lo menos a los habitantes de Hidalgo, lo cual significa que la sentencia derogaría para ese estado una ley federal. (163)

En el Amparo contra leyes tal y como opina Tena Ramírez en realidad la violación a la Ley Suprema no importa en sí, sino sólo cuando se traduce en daño a un individuo, por lo que reparado el perjuicio que se ocasionó al particular, la violación a la soberanía queda impune en sí misma.

(163) Tena Ramírez Felipe. Op cit, pp:511-512.

No es de extrañar que la fracc. II y III en la práctica haya dado lugar a una justificada confusión, en tanto que dichas fracciones están al servicio del individuo y no de la Constitución, además de que cuando se produce una invasión de soberanías, en realidad se traduce en falta de competencia, lo que constituye una violación a la garantía contenida por el art. 16 Constitucional; ¿para qué invocar las otras dos fracciones si a fin de alcanzar el amparo se puede fundar en la primera? (164)

"De los amparos que cotidianamente se proponen ante la justicia federal por incompetencia, un gran número tiene su origen en la inexacta aplicación de la ley, pero enfocada siempre al carácter individualista del amparo, el constituyente no quiso hacer de la violación otra cosa que proteger al individuo. El artículo 14 y a partir de la Constitución del 17, el artículo 16, no importan como textos constitucionales sino como *pretexto* para hacer entrar en el amparo la violación a la ley secundaria.

"¿Qué le puede interesar al habitante de un Estado la competencia para establecer un impuesto si de todas maneras tiene que pagarlo? En cambio cuando se le priva de su patrimonio por inexacta aplicación de una ley, el particular tiene interés en reclamar la violación, ¿No es verdad que con el pretexto de que la Constitución fué violada, lo que busca en realidad el quejoso es no pagar el impuesto o no someterse a la ley ? Sin embargo para

(164) *Ibidem*, pp:507-508.

obtener la protección federal deberá plantear ante el juez la única violación que no le interesa: la de la Constitución". (165)

Cuando se combate una ley por invasión a la soberanía de los Estados o de la Federación, en términos del art. 114 fracc. VI de la Ley de Amparo, la demanda deberá de interponerse en amparo indirecto ante el Juez de Distrito, acreditándose no sólo la invasión a la soberanía bien sea del Estado o de la Federación, sino también el perjuicio motivado por dicha invasión.

Por otra parte, el art. 105 de la Constitución en relación con el art. 11 fracc II de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, establecen la competencia de la Suprema Corte para conocer de las controversias cuando se vulneren la soberanía de los Estados, invasión de éstos a la esfera competencial de la Federación o viceversa .

Ni el precepto constitucional ni la disposición de la Ley Orgánica, especifican que en estos casos no se están refiriendo al Juicio de Amparo, ni mediante que procedimiento o en que términos conocerá la Suprema Corte ;lo que causa una gran confusión, pues ambas disposiciones parecen formar parte de la reglamentación relativa al juicio de garantías especialmente el art. 11 fracc. II de la Ley Orgánica, pues sus demás fracciones reglamentan la competencia de la Corte para conocer de los asuntos en Amparo ..

(165) Op cit, pp:520.

De acuerdo con lo anterior, la jurisprudencia de la Corte ha establecido que la fracc. II del art. 11 de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, al fijar la competencia del pleno de la Suprema Corte para conocer de controversias que se susciten por invasión a la soberanía promovidas por la entidad afectada o la Federación, no se refiere al juicio de garantías, sino a un juicio autónomo substanciado en una sola instancia.

Comenta el Lic. Tena Ramírez en relación al art. 105 constitucional: "he aquí el único caso en que el control de constitucionalidad no se ejercita en función del individuo sino del órgano de gobierno; el conflicto se plantea por demanda del poder invadido en juicio ordinario del que conoce la suprema corte; la sentencia se resuelve de modo general, puesto que al definir si la actitud de un poder es o no constitucional, se resuelve sobre la validez de todos los actos realizados conforme a aquella actitud. Es esta una innovación de la Constitución del 17 que modifica substancialmente el sistema individualista de control que establece la Constitución del 57". (166)

Cuando la violación de la soberanía proviene de alguno de los 3 poderes de la Federación, la Constitución no consideró para resolver el conflicto ni siquiera el medio limitado del amparo, por tanto la necesidad ha hecho que se recurra a una interpretación

(166) Tena Ramírez Felipe. Op cit, pp:510.

ingeniosa propuesta por Rabasa; mejorada más tarde y aceptada por la jurisprudencia, considerándose debe fundarse el Amparo en el artículo 16 constitucional, pues no será autoridad competente, la que emita un acto sin facultad constitucional para hacerlo, sin embargo la violación en la esfera competencial de alguno de los poderes afectados quedará sin solución, una vez subsanada la violación al quejoso. (167)

Por lo que respecta a los conflictos entre poderes de un mismo Estado, tanto el art. 103 fracc. II, como el art. 105 de la Constitución prevén solución a dichas controversias, al facultar en el primer caso al quejoso para la interposición del juicio de amparo y de acuerdo con el segundo de los art. precitados, a la Federación o entidad federativa ante la Suprema Corte de Justicia.

Por lo que hace a las controversias surgidas entre poderes de un estado contra los de otro y las surgidas por invasión a la soberanía de la Federación o de los Estados, Tena Ramírez considera que no existe solución constitucional total y radical. (168)

Por mi parte considero, que el art. 105 de la Constitución, al igual que el art. 11 fracc II de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, si contemplan la tercera y cuarta de las

(167) Tena Ramírez Felipe. Op cit, pp:509.

(168) Ibidem, pp:511.

hipótesis mencionadas, al establecer:

Art. 105.- Corresponde a la Suprema Corte de Justicia de la Nación conocer de las controversias que se susciten entre dos o más Estados, entre poderes de un mismo Estado y de los conflictos entre la Federación y uno o más Estados.

Art. 11.- Corresponde a la Suprema Corte de Justicia de la Nación conocer en pleno:

II. De las controversias que se susciten por leyes o actos de la autoridad federal, que vulneren o restrinjan la soberanía de la Federación o de los Estados o por leyes o actos de autoridad que invadan la esfera de competencia Federal cuando sean promovidos por la Entidad afectada o por la Federación, en su caso en defensa de su soberanía o de los derechos o atribuciones que les confiere la Constitución.

En opinión del Lic. Tena Ramírez, la Suprema Corte conforme a la Constitución carece de competencia para resolver las controversias por invasión de soberanía, en tanto que su función consiste en dirimir controversias y no la de decidir asuntos en los que exista contienda entre poderes como sucede en estos casos. (169)

(169) Op cit, pp:513-514.

No obstante la fundada opinión del autor citado, considero que no existe solución más viable que la de otorgarle facultad al Pleno de la Suprema Corte para conocer de este tipo de conflictos pues es necesario dirimir tales de controversias, y ninguno de los otros dos poderes, de no ser el judicial podría conocer de estos, máxime en el amparo contra leyes, puesto que es único de los poderes que no interviene en la creación y aplicación de la ley ; el poder legislativo es el encargado de crearlas, el ejecutivo de aplicarlas y los dos poderes tienen facultades para proponer iniciativas de ley.

Afortunadamente los conflictos por invasión de soberanías no son poco frecuentes, porque la sentencia que dicte la Suprema Corte deberá de tener el carácter de Declaración General, tal como lo explica Rabasa, en la tesis antes citada al exponer la razón por la que considera que ni la Federación ni la Entidad local pueden interponer amparo, lo que a la postre podría ocasionar graves problemas .

Por otra parte, concuerdo totalmente con la opinión de Tena Ramírez, cuando considera que debiera bastar la sola definición de inconstitucionalidad para que la ley dejara de aplicarse, sin embargo por la trascendencia que tal situación implicaría considero debiera limitarse tal efecto derogatorio, a los casos en que la norma jurídica fuese declarada inconstitucional por la jurisprudencia de la Suprema Corte de Justicia.

## LA SUPLENCIA DE LA QUEJA EN EL AMPARO CONTRA LEYES

Mediante reformas constitucionales en el año de 1950, que entraron en vigor en mayo del año siguiente, se introdujeron en el art. 107 constitucional tres reglas importantes en el amparo contra leyes:

1. Suplencia de la queja, cuando el acto reclamado se funde en leyes declaradas inconstitucionales por la jurisprudencia de la Suprema Corte.

2. Competencia de la corte para conocer de los recursos de revisión en los amparos que se funden en leyes declaradas inconstitucionales.

3. La exclusión de esta clase de amparos, de la regla de caducidad de la instancia por inactividad procesal de la parte agraviada. (170)

En la exposición de motivos de dicha reforma sostuvo el presidente:

"Cuando la Suprema Corte ha declarado que una ley es inconstitucional, sería impropio que por mala técnica en la formulación de la demanda, se afecte al agraviado con el

(170) Tena Ramírez Felipe. Op cit, pp:526.



cumplimiento de una ley que ha sido ya declarada inconstitucional."(171)

De los textos de los art. 76 bis de la Ley de Amparo y 107 frac. II de la Constitución, se infiere que el acto reclamado no necesariamente lo constituye la ley (de lo cual es responsable el órgano legislativo) sino la aplicación del ordenamiento.

De lo anterior se desprende que debe existir un acto de aplicación de la ley, para que pueda operar la suplencia de la queja por lo que no podrá aplicarse ésta en los amparos en los cuales se reclamen leyes autoaplicativas desde el momento de su expedición, criterio que ha sido ratificado por la jurisprudencia de la Corte.

En el fondo estas disposiciones significan que lo que se juzga es el desacato a la jurisprudencia de la Corte, la cual es obligatoria para todas las autoridades, incluso las administrativas así prevalece la jurisprudencia sobre la orden del Presidente de la República (la cual va implícita en la promulgación), dirigida a los agentes de la administración para que cumplan y hagan cumplir la ley del Congreso que es objeto de la promulgación.(172)

En razón de lo anterior, podrá suplirse la deficiencia de la

(171) Gutierrez Quintanilla Alfredo en " Suplencia de la Deficiencia de la Queja en el Juicio de Amparo. Colegio de Secretarios de Estudio y Cuenta. Suprema Corte de Justicia de la Nación. Edit. Cárdenas Editores y Distribuidores, México 1978. pp :208.

(172) Tena Ramírez. Op cit, pp:525.

queja aún cuando el quejoso no señale la inconstitucionalidad de una ley como acto reclamado, ni señale como responsables a las autoridades que intervinieron de aquella, ni formule concepto de violación alguno en contra de la inconstitucionalidad de la misma .

(173)

Lo anterior, en mi concepto, obedece al hecho de que la constitucionalidad del precepto legal ya fué examinado, y aun declarado inconstitucional por la Suprema Corte, y si lo que se combate es la aplicación de la ley nada tienen que ver las autoridades que intervinieron en su expedición.

Al respecto comenta el Lic. Oradain Kundart: "si se exigiera que para que pudiese operar la suplencia debiera deseñarse como responsables a las autoridades que las expedieron, la facultad tendría un alcance tan pobre y restringido que casi sería intrascendente.

En principio todo acto que se combate mediante juicio de garantías debe estar acorde con las reglas de procedencia, sin embargo existen casos en que en el amparo contra leyes la improcedencia puede ser superada al aplicarse la suplencia de la queja, como sucede en la hipótesis prevista por el art. 73 fracc. XIV de la Ley de Amparo, que establece la improcedencia del juicio de Garantías cuando el quejoso no agotó el principio de definitividad al comba -

(173) Gutierrez Quintanilla Alfredo. Op cit, pp:208

tir el acto reclamado.

Aun cuando no se señale como acto reclamado la incostitucionalidad de la ley en que se funda el acto que se combate, pero si ésta última ya fué declarada contraria a la constitución por la jurisprudencia de la Corte, el juez podrá suplir la deficiencia de la queja concediendo el Amparo por la inconstitucionalidad de la ley en que se funda el acto reclamado, es entonces, cuando cobra mayor fuerza la facultad de suplir la deficiencia. (174)

En relación a este tipo de suplencia, se presenta un problema de gran trascendencia tanto práctica como teórica: ¿podrá aplicarse la suplencia cuando se trate de reglamentos declarados inconstitucionales por la jurisprudencia de la corte?

Algunos tratadistas consideran que siendo reglamento virtualmente distinto de la ley, por no emanar del poder legislativo y en tanto que la ley expresamente no contempla a este último, no debe operar en estos casos la suplencia de la queja (175). (la naturaleza del reglamento será analizada con mayor amplitud más adelante).

(174) Gradain Kundart Guillermo en " Suplencia de la Deficiencia de la Queja en el Juicio de Amparo." Colegio de Secretarios de Estudio Cuenta. Suprema Corte de Justicia de la Nación. Edit. Cárdenas Editores y Distribuidores, México 1988. pp : 261 .

A este respecto Burgoa opina que, dado que la finalidad que se persigue en este tipo de suplencia, es la de reafirmar el principio de supremacía de la Constitución y si lo que se trata de impedir es que el poder legislativo ordinario quebrante la norma constitucional, por razones análogas deberá de aplicarse la suplencia en el caso de autoridades administrativas, quienes son a las que compete la elaboración del reglamento . (175)

El criterio anterior ha sido confirmado en jurisprudencias de la Corte, como la sustentada por la Cuarta Sala en la tesis No. 14/91 publicada en la Gaceta del Semanario Semanal de la Federación No. 45, al considerar que el reglamento es materialmente un acto de naturaleza legislativa, quedando integrado como una norma de carácter general, impersonal y abstracta, que es el concepto genérico de las leyes.

Por último conviene mencionar la opinión del Lic. Juventino V. Castro en el sentido de que la suplencia de la queja cuando el acto reclamado se funde en leyes declaradas inconstitucionales, debiera operar de manera obligatoria . Al respecto manifiesta:

"Parece incongruente que, siendo la suplencia que con más fuerza y energía debiera declararse obligatoria, sea discrecional siendo que se refiere a la expedición y aplicación de leyes que el más

(175) Burgoa Orihuela Ignacio. El Juicio de Amparo. Edit. Porrúa, México 1983, pp:300.

alto tribunal ha declarado que contradice a la Constitución." (176)

Conuerdo tambien con la opinión del autor citado, en tanto que considero que si en materia agraria se justifica la obligatoriedad de la suplencia por el interés social que la posesión de la tierra lleva implícito, en materia de leyes declaradas inconstitucionales por la Corte, opera con mayor fuerza de interés social.

La única manera de evitar el anarquismo es haciendo que las leyes se cumplan, máxime que en estos casos se trata de nuestro máximo ordenamiento. Al permitir que leyes declaradas inconstitucionales se apliquen, se lesiona los intereses de la sociedad en general y el principio de seguridad jurídica.

Por otra parte considero que debiera de establecerse también la suplencia de la queja en los casos en que la jurisprudencia de los Tribunales Colegiados declaren como inconstitucional una ley; dada la importancia de las controversias, en donde se encuentra en juego la supremacía de la Constitución.

Si los Tribunales Colegiados han determinado jurisprudencialmente que una ley es inconstitucional, y la autoridad responsable como sucede en muchas ocasiones, no recurre la sentencia en los amparos directos, se priva de la tutela de la suplencia al

(176) Castro V. Juventino. Garantías y Amparo. Edit. Porrúa, México 1989, pp:342.

particular en general, sin que exista una verdadera razón fundada para ello .

Tampoco considero que exista ninguna justificación para que no se establezca la suplencia en leyes declaradas inconstitucionales cuando se trata de leyes autoaplicativas, pues al aplicarse una ley contraria a la Constitución se encuentra en juego el orden legal de una sociedad.

Por otra parte, podrá suplirse la deficiencia de la queja en materia administrativa, en el caso previsto por el art. 76 bis fracc. VI, el cual textualmente establece:

Art. 76 bis.- Las autoridades que conozcan del Juicio de Amparo deberán de suplir la deficiencia de los conceptos de violación de la demanda, así como los agravios formulados en los recursos que la ley establezca, conforme a lo siguiente:

VI.- En otras materias, cuando se advierta que ha habido en contra del quejoso o particular recurrente una violación manifiesta que lo ha dejado sin defensa.

Si las fracciones II, III y IV se refieren a la materia penal, agraria y laboral, resulta lógico suponer que el legislador al establecer en otras materias, se está refiriendo a la materia civil y administrativa (177), aunque considero que la disposición en comento, no tiene el carácter de limitativa; es decir que lo anterior no implica que no pueda aplicarse la suplencia en estos casos a las demás materias.

(177) Rodríguez Berganzo Gustavo en " Manual del Juicio de Amparo." Suprema Corte de Justicia de la Nación (editores) Ed. Themis Mexico, 1988 pp :490.

Si analizamos aisladamente la fracción y en tanto que las únicas violaciones que pueden dejar sin defensa al afectado son las de carácter procesal, podría pensarse que el juzgador se encuentra facultado para suplir las violaciones cometidas por la autoridad responsable, aunque no hayan sido impugnadas en la demanda de amparo ni combatidas en tiempo por el recurso ordinario que establezca la ley rectora del acto reclamado .

Lo anterior, pudiese llevarnos al extremo de considerar que el juzgador de amparo pudiese ordenar que se reponga el procedimiento, valorando violaciones distintas a las reclamadas.

Por otra parte, si consideramos que en términos generales la deficiencia de los conceptos de violación puede implicar ausencia total de éstos y tomando en cuenta que "al utilizar el legislador el término *advierta*, implica que la violación no ha sido reclamada por el quejoso", la facultad que se confiere podría implicar, el análisis de la conducta procesal del quejoso asumida en el procedimiento ordinario y aun referido a actos distintos de los combatidos.

En realidad para una correcta interpretación de la disposición en comento, debemos considerar el párrafo primero del art. 76 que específicamente se refiere a la suplencia en relación a los conceptos de violación y a los agravios hechos valer en el recurso de revisión, lo que significa que no podrá cambiarse ni los

hechos expuestos en la demanda, ni el acto reclamado ;criterio que ha sido confirmado por la Jurisprudencia de la Corte . (178)

Asimismo debemos tomar en cuenta que la ley específicamente establece cuando podrá suplirse la deficiencia aun en ausencia de los conceptos de violación, en materia agraria y penal, por lo que si la intención hubiese sido determinar la suplencia para estos casos expresamente se hubiese dispuesto .

En razón de lo anterior, deberá de haberse combatido la violación en el recurso ordinario en caso de que éste sea procedente pues de otra manera deberán de considerarse dichas violaciones como consentidas tácitamente y por tanto deberá de sobreseerse el amparo de acuerdo con lo dispuesto por el art. 73 fracc. XII y 74 fracc. III.

La jurisprudencia ha determinado, que el uso del término "violación manifiesta" debe ser entendida como una violación evidente a las garantías individuales, sin embargo las únicas violaciones que pueden ser cometidas en perjuicio del quejoso se refieren a la garantía contenida en el art. 16 constitucional.

De acuerdo a lo anterior, debe considerarse como violación manifiesta a aquellos actos de autoridad en los cuales no se fundó ni motivó la causa del procedimiento, bien sea porque no apoyó sus

(178)Serrano Robles Arturo en "Manual del Juicio de Amparo."Suprema Corte de Justicia de la Nación (editores). Edit. Themis, México 1988. pp:40.



actos en dispositivo legal alguno ,o bien porque se invocó una ley que no era la exactamente aplicable al caso , o se interpretó ilegalmente el contenido de un precepto o se violó algún principio de derecho en caso de que existiera laguna de la ley.

También operará la suplencia de la queja cuando se reclamen violaciones cometidas al momento de dictarse la sentencia, bien sea porque el juzgador no contempló ciertos hechos tal y como aparecen probados o por la incorrecta interpretación de un precepto legal, o porque la resolución carezca de congruencia . (179)

En realidad la disposición en comento ha dado motivo a confusión, por lo que algunos tratadistas como Juventino V. Castro, consideran que dicha disposición más que operar en beneficio del quejoso provoca estado de indefensión pues adolece de una incorrecta redacción .

Tal y como lo establece el autor citado, el término "advierta" implica una apreciación subjetiva, si la violación debe ser advertida por el juzgador implica que el quejoso no lo hizo valer, resulta entonces que la "violación manifiesta" no lo es tal, puesto que ni el quejoso ni su abogado la habían notado. (180)

Son aplicables a los criterios anteriores las siguientes tesis jurisprudenciales:

(179) Gutierrez Quintanilla Alfredo en "Suplencia de la Deficiencia de la Queja" Op cit, pp:221.

(180) Castro V. Juventino. Op cit, pp:521.

**INVASION DE ESFERAS. ACCION PARA DILUCIDARLA.**- De lo establecido en la fracc. II del art. 11 de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, se aprecia que la competencia que atribuye a esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, funcionando en pleno para conocer de las controversias que se susciten por leyes o actos de autoridad federal que vulneren o restrinjan la soberanía de los estados, o por leyes o actos de las autoridades de éstos que invadan la esfera de la autoridad federal, no lo es al través del juicio de amparo, si no por medio de un verdadero juicio autónomo e independiente de aquél, que se substancie en una única instancia, de conformidad con lo dispuesto por el art. 18 del Código Federal de Procedimientos Civiles, y respecto del cual sólo están legitimados para instaurarlo la Entidad Federativa, o la Federación en su caso, en defensa de su soberanía o de los derechos atribuidos que les confiere la Constitución. Es decir que la acción para dilucidar dichas controversias es por medio del citado juicio, distinto del amparo, y no corresponde a los particulares. Apéndice al Semanario Judicial de la Federación, 1917-1988, Primera Parte, Tribunal Pleno, pp:186.

**COMPETENCIA DE LA SALA AUXILIAR PARA CONOCER DE LOS AMPAROS EN REVISION EN QUE SE IMPUGNE LA CONSTITUCIONALIDAD DE VARIAS LEYES, Y RESPECTO DE VARIAS GARANTIAS. NO SE SURTE SI FALTA UNO O ALGUNOS DE LOS SUPUESTOS BASICOS PARA TENER ESTA FACULTAD.**- Si la parte quejosa impugna diversos ordenamientos legales, porque considera que violan en su perjuicio varios preceptos de la Constitución Federal y el pleno de la Suprema Corte de Justicia, únicamente estableció jurisprudencia respecto a un solo ordenamiento y por cuanto a lo hace sobre lo que estableció jurisprudencia si la quejosa lo alega por otros conceptos diferentes, es decir la jurisprudencia trata otros artículos de los señalados, debe considerar que la Sala Auxiliar carece de facultad para conocer del negocio puesto a su consideración, porque carece de los supuestos de competencia tratándose de amparos en revisión en los que se reclama la constitucionalidad de varias leyes o sea, que los problemas de inconstitucionalidad de esas leyes hayan sido resueltos de todas y no de una sola, así como de los artículos impugnados en jurisprudencia firme establecida por el referido Pleno de la Suprema Corte. Apéndice al Semanario Judicial de la Federación, 1917-1988, Segunda Parte, Salas y Tesis Comunes, Tesis Jurisprudencial No. 396, pp: 663.

**COMPETENCIA DEL PLENO DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA. NO SE SURTE CUANDO EL QUEJOSO NO IMPUGNA LA INCONSTITUCIONALIDAD DE LA LEY Y ES EL JUEZ DE DISTRITO QUIEN INTRODUCE ESTE PROBLEMA.**- Cuando el quejoso impugna los actos reclamados única y exclusivamente por cuestiones de legalidad y el

juez de Distrito concede la protección federal, introduciendo officiosamente la inconstitucionalidad de las leyes que fundan el acto, el Pleno de este tribunal carece de competencia para conocer del recurso, en atención a que de conformidad con el art. 84 fracc. I, inciso a) de la Ley de Amparo, en relación con el art. 11 fracc. IV, inciso a) de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, la competencia del Pleno se surte cuando es el quejoso quien plantea la inconstitucionalidad de la ley. Apéndice al Semanario Judicial de la Federación, 1917-1988, Primera Parte, Tribunal Pleno, pp:580.

**REGLAMENTOS FEDERALES. COMPETENCIA PARA CONOCER DE LA REVISION. CUANDO CORRESPONDE AL PLENO.-** El Tribunal Pleno es competente para conocer del recurso de revisión de conformidad con lo dispuesto por el art. 84 fracc. I inciso a) de la Ley de Amparo y 11 fracc. IV bis inciso a) de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, aún que conforme al art. 25, fracc. I, inciso b) del ordenamiento citado, corresponde conocer a la Segunda Sala en principio no se está en caso de reservarle jurisdicción si los planteamientos de inconstitucionalidad que se formulan se refieren en forma general a todos los preceptos reclamados, tanto de la ley como del reglamento, sin que respecto al de éste se haga alguna argumentación autónoma. Apéndice al Semanario Judicial de la Federación, 1917-1988, Primera Parte, Tribunal Pleno, pp: 1192.

**PRECEPTOS DEROGADOS, AMPARO PROCEDENTE EN CONTRA DE.-** La circunstancia de que el precepto impugnado de inconstitucionalidad en el amparo, haya sido derogado antes de instaurarse el juicio de garantías o durante la sustentación del mismo, no implica que por ello pueda estimarse que han cesado los efectos legales y que por tanto es improcedente al tenor de lo dispuesto por la fracc. XVI del art. 73 de la Ley de la materia, si se encuentra demostrado en autos que fué aplicada al quejoso antes de su derogación. Apéndice al Semanario Judicial de la Federación, 1917-1988, Primera Parte, Tribunal Pleno, pp:1110-1111.

**LEYES, AMPARO CONTRA, AUTORIDADES RESPONSABLES NO SEÑALADAS.-** Cuando se impugna la constitucionalidad de una ley al través de los actos de aplicación, sin señalar como autoridades responsables al Congreso que la haya expedido y al Ejecutivo que la haya promulgado, aunque se surte la competencia del Tribunal en Pleno, debe sobreseerse porque no fueron llamadas a juicio las responsables de la ley cuya constitucionalidad ha de analizarse. Apéndice al Semanario Judicial de la Federación, 1917-1988, Primera Parte, Tribunal Pleno, tesis jurisprudencial 115, pp: 211.

**LEY AUTOAPLICATIVA. QUIENES PUEDEN IMPUGNARLA DENTRO DEL TERMINO DE LOS TREINTA DIAS SIGUIENTES AL DE SU ENTRADA EN VIGOR.**- Una ley autoaplicativa sólo puede ser impugnada de inconstitucional como tal, esto es, dentro del término de los treinta días siguientes al de su entrada en vigor, a que se refiere al art. 22 fracc. I de la Ley de Amparo, por aquellas personas que, en el momento de su promulgación, queden automáticamente comprendidas dentro de la hipótesis de su aplicación. En consecuencia, las personas que por actos propios se coloquen dentro de la mencionada hipótesis legal con posterioridad al transcurso del referido término de treinta días, sólo estarán legitimadas para objetar la constitucionalidad de la ley en cuestión a partir del momento en que las autoridades ejecutoras correspondientes realicen el primer acto concreto de aplicación de dicho ordenamiento en relación con ellas. Apéndice al Semanario Judicial de la Federación, 1917-1988, Primera Parte, Tribunal Pleno, tesis jurisprudencial 107, pp: 199.

**SUPLENCIA DE LA QUEJA. NO TIENE APLICACION EN EL AMPARO CONTRA LEYES DE NATURALEZA AUTOAPLICATIVA.**- Es incorrecto que en el amparo contra leyes, cuando éstas se reclaman en su naturaleza autoaplicativa, el juez resolutor aplique en beneficio de la quejosa el principio de suplencia de la queja en términos de la fracc. VI del art. 76 bis de la Ley de Amparo, ya que esa aplicación procede sólo: "cuando se advierta que ha habido en contra del quejoso o del particular recurrente una violación manifiesta de la ley que lo haya dejado sin defensa". De tal dispositivo se desprende que las únicas violaciones a la ley que pueden provocar indefensión en perjuicio de un quejoso o de un particular recurrente, son las de carácter procesal, ya que sólo en ese caso se da la aplicación de la ley a un caso concreto. Por lo mismo, tal supuesto no se da en el amparo contra leyes autoaplicativas por no derivar el acto reclamado de un procedimiento jurisdiccional, sino del proceso legislativo en el cual no tiene participación el particular y, por tanto, resulta imposible que se dé en su contra una violación manifiesta de la ley que le provoque indefensión. Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, número 49, Tribunal Pleno, pp: 75-76.

**CONCEPTOS DE VIOLACION Y AGRAVIOS, SUPLENCIA DE LOS, EN EL JUICIO DE AMPARO EN MATERIA ADMINISTRATIVA.**- Para que los órganos de control de la constitucionalidad puedan ejercer la facultad de suplencia de la queja, en el amparo administrativo, es indispensable que en la demanda de garantías existan conceptos de violación y que éstos sean deficientes, ya que solamente en el amparo penal está permitido hacer uso de esa facultad "aún ante la ausencia de conceptos de violación o de agravios del reo", según lo dice expresamente el art. 76 fracc II de la Ley de Amparo; disposición que, interpretada en sentido contrario, conduce

a la conclusión de que en materia administrativa no opera ese grado de suplencia máxima. Empero, basta con que existan en la demanda o en el escrito de agravios, según corresponda, manifestaciones que constituyan un principio de defensa, para suplir la queja deficiente, cuando haya mérito para ello. Informe de Labores de 1988, Tercera Parte, Tribunales Colegiados de Circuito, pp: 96-97.

SUPLENCIA DE LA DEFICIENCIA DE LA QUEJA EN LAS MATERIAS CIVIL Y ADMINISTRATIVA. PROCEDE ÚNICAMENTE ANTE UNA VIOLACION MANIFIESTA DE LA LEY.- Para efectos de la suplencia de la queja deficiente, prevista en la fracc. VI del art 76 bis de la Ley de Amparo, que se refiere implícitamente a las materias civil y administrativa, debe establecerse que sólo procede ante una violación manifiesta de la ley, que es la que se advierte en forma clara y patente, que resulta obvia, que es innegable e indiscutible, y cuya existencia no puede derivarse de una serie de razonamientos y planteamientos cuestionables. Informe de Labores de 1989, Primera Parte, Tribunal Pleno, pp: 655-656.

SUPLENCIA DE LA QUEJA EN EL AMPARO DIRECTO. NO COMPRENDE LOS CONCEPTOS CONFORME A LOS CUALES SE HAYA RESUELTO EL JUICIO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO, EN EL QUE SE EMITIO LA SENTENCIA RECLAMADA.- La suplencia de los conceptos de violación prevista en el art. 76 bis, fracc. VI de la Ley de Amparo, solamente faculta al órgano de control constitucional para mejorar los conceptos de violación formulados en la demanda de garantías, pero no así los argumentos de anulación hechos valer ante la autoridad responsable; además de que tal proceder importaría modificar la litis del juicio contencioso administrativo, con perjuicio de las autoridades demandadas, terceras perjudicadas en el amparo, quienes quedarían, en esa hipótesis, privadas de toda oportunidad de defensa. Informe de Labores de 1988, Tercera Parte, Tribunales Colegiados de Circuito, tesis jurisprudencial 10, pp: 907.

LA SUPLENCIA DE LA QUEJA Y EL PRINCIPIO DE LEGALIDAD  
DE LOS ACTOS ADMINISTRATIVOS.

En principio todo acto del ejecutivo se ve traducido en actos de administración, los cuales se encuentran constreñidos al principio de legalidad, "conforme al cual los órganos del estado sólo pueden realizar aquellas atribuciones que les estén expresamente señaladas en la ley y no pueden ni siquiera bajo el propósito de servir a la comunidad, actuar fuera de lo que la ley ordene.

Se trata de una garantía individual, que protege al ciudadano para evitar posibles abusos de autoridad; resultando, el criterio opuesto al que se aplica a la conducta de los particulares, en el cual se estima que lo no prohibido está permitido, las autoridades administrativas en cambio, sólo pueden realizar actos de acuerdo con las facultades que expresamente la ley les concede." (180)

No obstante lo anterior, "el Estado ante la pluralidad y acrecentamiento de necesidades económicas, empieza a organizar una nueva estrategia de intervención en sectores económicos, que a la luz de la constitución les está totalmente vedados. (181)

Tal como lo expone Gabino Fraga en su obra de Derecho Administrativo, si la autoridad administrativa realiza un acto

(180) Del Río González Manuel. Compendio de Derecho Administrativo. Edit. Cárdenas Editores y Distribuidores, México 1981, pp:61.

(181) Alesio Robles Miguel. Consideraciones sobre planeación administrativa. Revista de Investigaciones Jurídicas. Escuela Libre de Derecho, Vol. 10, México 1986, pp:33.

fuera de su ámbito de competencia y el particular no se opone al mismo, se constituye una fuente de obligaciones del acto administrativo pues al permitir a la autoridad actuar mas allá de sus facultades, amplía el ámbito de competencia de aquella, lo que resulta no sólo de la falta de oposición del particular, sino también derivado del principio de legalidad, que presupone que hasta que no se pruebe lo contrario, la autoridad actúa siempre de acuerdo con la ley, operando de esta manera, dicho principio en contra del particular.

En materia administrativa, con antelación a la ejecución del acto, no existe la manifestación de voluntad del gobernado, el acto se ejecuta aún en contra de su voluntad en virtud del imperium de que goza toda autoridad .

En las relaciones entre particulares, si una de las partes pretende ejecutar un acto que afecte la esfera jurídica de otro particular aún con base en la ley, deberá previamente ocurrir ante la autoridad jurisdiccional quien determinará si procede o no la ejecución del acto, examinando previamente la legalidad del mismo.

En materia administrativa en cambio, derivado de dicho principio de legalidad la actuación de la autoridad administrativa, tendrá plena validez sin que exista forma de determinar previamente a su ejecución si en realidad el acto se encuentra o no emitido conforme a derecho; si el particular no se opone al acto, se

convalidan los vicios que éste hubiese podido tener, en un momento dado y ha de ejecutarse como cualquier otra actuación con validez legal.

"En el ámbito del derecho, las funciones económicas del gobierno se traducen en una triple función: de vigilancia, de fomento y de intervención directa, cada una de las cuales requiere necesariamente de atribuciones expresas en el ordenamiento jurídico supremo, con lo que se cumple con una función histórica: garantizar los derechos individuales, limitándolos cuando fuere necesario en beneficio de la colectividad pero siempre dentro del ámbito de competencia que la ley establece.

Ello también ha sido tergiversado, al considerar esa facultad de limitación de derechos fundamentales, como un proyecto económico de desarrollo social y estableciendo un sistema propio de reglas jurídicas inspirado en ideas económicas y políticas, es decir en principios de política económica." (182)

"La situación de facto que en esta materia ha venido desarrollando el gobierno, es que manejando arbitrariamente el concepto de economía mixta y so pretexto del subjetivo y absoluto concepto de <<interés público>>, ha venido absorbiendo un gran número de actividades que antiguamente eran del desempeño exclusivo de particulares."

(182) Op cit, pp:25.



"Cuando del análisis socioeconómico resulta la necesidad de que el Estado se reserve exclusivamente la prestación de algún servicio, la creación o explotación de ciertos bienes, el Estado realiza la intervención, olvidándose que para ello se haría necesaria la reforma o adición constitucional. (183)

El Estado tiene obligación de laborar planes de finanzas públicas sobre bases objetivas y razonables, sin tomar en cuenta los factores concurrentes en la economía de un país, sin embargo la redacción de gran parte de las leyes fiscales, adolecen precisamente de falta de claridad, de lo que resulta casi imposible determinar las bases de tributación, provocando con ello gran desconcierto e inseguridad jurídica. (184)

"Para resolver los problemas financieros del Estado, recurre en muchas ocasiones al establecimiento de nuevas cargas impositivas a sus gobernados, o incrementando los gravámenes tributarios en vigor, ocasionando graves perjuicios a la población, sin tomar en cuenta que dada la época inflacionaria que se padece a nivel mundial las cargas impositivas immoderadas pueden destrozar la economía de una nación." (185)

No obstante lo anterior, "por abulia (que en mi concepto es más bien por desconocimiento de la ley), se ha propiciado el abuso

(183) Ibidem, pp:131-133.

(184) Jiménez Illescas Juan Manuel. Unificación de los Recursos Administrativos. Revista de Investigaciones Jurídicas. No. 10, Escuela Libre de Derecho, México 1986, pp:224.

(185) Jiménez Illescas Juan Manuel. Op cit, pp:224-225.

de facultades del Estado en materia impositiva como lo es por ejemplo la causación de recargos en un monto de hasta 500% (186), (contraviniendo con ello lo establecido por el art. 22 de la cons - titución).

Quienes consideran que la determinación o liquidación de fiscales debe ser facultad exclusiva del Estado, como una forma de proveer en la esfera administrativa, la justifican como: "una imperiosa exigencia de una necesidad política que constituye un servicio que debe prestarse aún en contra de la voluntad del obligado, por lo que dicha obligación no puede asumir las formas que marca el poder judicial ." (187)

Sin embargo considero, que como opinan otros tratadistas el procedimiento administrativo de apremio o facultad económica coactiva es violatorio de las garantías que establecen los art. 14, 16, 17 y 22 de la Constitución.

Se viola lo dispuesto por el art. 14 Constitucional puesto que el procedimiento de ejecución es llevado a cabo por las oficinas de recaudación (órgano de la administración), mediante un procedimiento especial que se realiza de acuerdo a las normas administrativas, cuando esta actividad debería de llevarse a cabo

(186) Idibem.

(187) Fraga Gabino. Derecho Administrativo. Edit. Porrúa, México 1982, pp:336.

ante los tribunales judiciales quienes son los encargados de hacer justicia .

Se viola lo dispuesto por el art. 16 del ordenamiento en cita, puesto que la autoridad administrativa no es autoridad competente para que se moleste a una persona en sus posesiones:

Se contraviene lo dispuesto por el art. 17 al exigir vía de apremio el pago de un adeudo fiscal, lo que en realidad significa que el ejecutivo se hace justicia por sí mismo.

Por otra parte se viola igualmente el art. 22 en tanto que la confiscación de bienes según lo dispuesto por dicho artículo sólo puede hacerse por la autoridad judicial.(188)

Es de aclararse, que al tratar este tema en forma genérica nos hemos referido al estado o al gobierno, (concientes de su implicación y de que este último forma parte del primero) aunque en términos comunes suele pensarse que al referirnos al gobierno se hace pensando en el ejecutivo o en el presidente.

No todas las funciones que realiza el estado aunque si una gran mayoría, devienen directamente del ejecutivo, en materia tributaria estamos conscientes de que el fijar las contribuciones que se imponen a los gobernados, es facultad del Congreso de la Unión, en términos del art. 74 fracción VII de la Constitución.

(188) Op cit, pp:337.

Cuando decimos que en materia tributaria no se cumple con el marco de legalidad no nos referimos a que arbitrariamente y sin ley de por medio se fijen las contribuciones, sino más bien a los vicios propios que en general tienen un gran número de leyes fiscales, todo ello motivado por el presidencialismo que rige al país.

En realidad el presidente de la República está facultado para proponer las iniciativas de ley, sin embargo el presidencialismo imperante ha hecho que el titular del ejecutivo sea el único legislador, ya que sus iniciativas se toman en cuenta para ser aprobadas sin modificaciones, haciendo que se pierda el verdadero sentido de la facultad legislativa del Congreso de la Unión, puesto que en la práctica dicha facultad se conserva intacta. (189)

Lo anterior ha dado lugar a que muchas disposiciones administrativas obedezcan a planes sexenales con serios vicios legales por la aprobación de leyes al vapor, dando lugar a un crecimiento cada vez mayor de la ingerencia del Estado (ejecutivo) en actividades que por su naturaleza intrínseca no le corresponden, interfiriendo cada vez más en la esfera de los particulares.

Al referirnos al Estado, Gobierno o Ejecutivo no implica de ninguna manera que consideremos que los términos descritos sean sinónimos, sino que es necesario a veces referirse a las funciones

(189) Tena Ramírez Felipe. Op cit, pp:462.

del Estado como nación o bien a las facultades propias de nuestro sistema de gobierno o en su caso del ejecutivo sin que con ello soslayemos que en un momento dado dichas facultades no siempre corresponden a este último, enfocandonos siempre a los hechos que de alguna manera u otra se traducen en actos de administración.

Intimamente ligado al principio de legalidad, se encuentra el concepto de competencia, en tanto que si la autoridad administrativa no puede hacer más de lo que le está permitido en la ley, supone necesariamente la existencia de un ordenamiento legal que le otorgue la facultad a dicha autoridad para actuar; entre las facultades conferidas al presidente, sobre el cual reside el poder ejecutivo, está la de reglamentar, de conformidad con lo dispuesto por el art. 89 fracción primera de la Constitución, "al otorgar facultades para proveer en la esfera administrativa".

Independientemente de la fundada crítica que hace Tena Ramírez en relación a la redacción del citado artículo Constitucional, debemos entender que esta facultad es una atribución autónoma respecto de las otras dos "promulgar" y "ejecutar"

Tal como lo expone Gabino Fraga, proveer es poner los medios adecuados para un fin, por tanto deberá de entenderse como la facultad que goza el presidente para emitir disposiciones de carácter general. (190)

(190) Tena Ramírez Felipe. Derecho Constitucional. Edit. Porrúa, México 1981, pp:459-460.

Según definición de Gabino Fraga, el reglamento es "una norma o conjunto de normas jurídicas de carácter abstracto e impersonal que expide el poder ejecutivo (presidente, gobernadores, o ayuntamientos municipales), en uso de la facultad propia que tiene por objeto facilitar la observancia de leyes expedidas por el poder legislativo". (191)

De acuerdo con la anterior definición el reglamento se encuentra necesariamente subordinado a la ley teniendo como únicas excepciones las preceptuadas por los art. 10 y 11 de la Constitución; no puede el reglamento ni exceder la ley ni contrariarla pues es el eslabón entre la ley y su ejecución pudiendo únicamente reglamentar la ley ordinaria, es decir el ejecutivo no podrá reglamentar preceptos constitucionales.

El reglamento es un acto formalmente legislativo y materialmente administrativo que tiene por objeto regular en forma detallada lo que la ley establece en forma genérica, pero siempre de acuerdo con los lineamientos y limitaciones establecidos por esta última; teniendo como finalidad intrínseca establecer los medios para la aplicación de la ley .(192)

La facultad reglamentaria no constituye de ninguna manera, como consideran algunos autores, una facultad legislativa delegada,

(191) Fraga Gabino. Derecho Administrativo. Edit. Porrúa, México 1982, pp:104.

(192) Tena Ramírez Felipe. Op cit, pp:462. Y Fraga Gabino, Op cit, pp:112.

pues se encuentra establecida directamente en la constitución. Dicha atribución le corresponde únicamente a los titulares del poder ejecutivo, en sus tres niveles federal, estatal y municipal, y ni siquiera la misma ley podrá delegar dicha facultad, ni podrá el congreso asumir por sí mismo la facultad reglamentaria, pues con ello se despojaría al titular del ejecutivo de lo que constitucionalmente le pertenece. (193)

En teoría el contenido de la ley no puede ser determinado, sin embargo debemos considerar que la ley no puede otorgar facultad discrecional al presidente, sino que debe de fijar normas *standard*, para guiar la acción del ejecutivo, sin embargo es común observar que hay leyes nada prolijas que en realidad no son más que un requisito formal para que el ejecutivo pueda expedir una verdadera ordenación. (194)

En la práctica, no es extraño observar en el ejecutivo un exceso en la facultad reglamentaria, pues regula la actividad económica del país en sectores que únicamente corresponden al desempeño del particular, "teniendo como límite hasta ahora su propia determinación, lo que se refleja en la expansión de dependencias de la administración pública centralizada y en el desmedido aumento de empresas paraestatales y organismos descentralizados." (195)

(193) Fraga Gabino. Op cit, pp:104.

(194) Tena Ramírez Felipe. Op cit, pp:463.

(195) Alesio Robles Miguel. Consideraciones sobre la planeación administrativa. Revista de Investigaciones Jurídicas. Escuela Libre de Derecho, No. 10, México 1986, pp:31.

Como ejemplo de la indebida intervención del Estado en la esfera jurídica de los particulares, podemos citar los actos que realiza a través de la Procuraduría Federal del Consumidor. Por iniciativa del presidente Luis Echeverría Álvarez se crea la Ley Federal de Protección al Consumidor, aprobada por el Congreso de la Unión y publicada en el Diario Oficial de la Federación el 22 de diciembre de 1975.

Dicha institución, en términos de lo dispuesto por el artículo 57 de la propia ley, tiene el carácter de organismo descentralizado, con personalidad jurídica y patrimonio propio; con facultades para proteger los derechos de la población consumidora, los derechos de los arrendatarios y ejercer las tareas de inspección y vigilancia en materia de precios y tarifas acordados, establecidos o autorizados por la Secretaría de Comercio y Fomento Industrial, sancionando la violación a los mismos.

Entre los motivos de creación de la institución se estableció la necesidad de proteger a la población consumidora de los abusos de comerciantes, para fomentar la equidad y estabilidad el crecimiento económico del país, olvidando hacer mención a los fundamentos constitucionales o legales para otorgarse las facultades que le fueron conferidas a esta dependencia.

Al aprobar la ley, el Congreso de la Unión olvidó tomar en cuenta que, si bien entre las funciones del Estado puede estar la



de velar por los intereses de los gobernados y proveer en la esfera administrativa la exacta observancia de la ley, no le está constitucionalmente permitido intervenir en las relaciones comerciales de los particulares, sujetas a la ley de la oferta y la demanda, ni siquiera en beneficio de la colectividad.

No obstante que autores como Burgoa y Tena Ramírez consideran que los actos derivados del Congreso de la Unión, en uso de su facultad legislativa no pueden ser inconstitucionales puesto que derivan de la facultad que la propia Constitución les confiere, considero que tal atribución debe ser ejercida dentro de los límites que marca esta última, pues las autoridades originarias creadas legalmente en forma primaria, no pueden ampliar la esfera de su competencia a sí mismas, por lo que debe considerarse anticonstitucional, la aprobación de una ley como la de la Procuraduría Federal del Consumidor, que otorga facultades a una dependencia del ejecutivo fuera de la esfera de atribución que la propia Constitución marca para el mismo .

Al proteger los derechos de los arrendatarios la Procuraduría Federal del Consumidor se encuentra realizando actos fuera del contexto constitucional, pues está dirimiendo controversias lo que es facultad exclusiva del poder judicial en términos del art. 104 fracción I de la Constitución; de igual manera tampoco es facultad expresa del ejecutivo la de fijar unilateralmente "precios oficiales", como tampoco lo es la de

intervenir ni regular los actos de comercio que realizan los gobernados (facultad otorgada mediante decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación el 4 de enero de 1987).

En un afán de justificar la actividad de esta institución, se ha dicho que la Procuraduría Federal del Consumidor no dirime controversias sino que únicamente cumple con su función de vigilar el cumplimiento de la ley y asimismo sancionar su incumplimiento.

Sin embargo la única manera de proteger los derechos de los consumidores y arrendatarios, en procedimiento conciliatorio, es logrando que las partes lleguen a un acuerdo, el cual se dice es voluntario, cuando en realidad sólo acude por propia voluntad el consumidor, puesto que el proveedor o arrendador se encuentran obligados a presentarse ante la autoridad en virtud del requerimiento que en uso de su fuerza económico-coactiva realiza dicha autoridad, independientemente de que en materia de inspección de precios oficiales ni siquiera se escucha al particular, fijando unilateralmente la sanción.

Otra de las disposiciones contrarias a la Constitución que se encuentra en la Ley mencionada es el art. 60 fracción III, conforme al cual el Congreso de la Unión mediante la aprobación de la Ley otorga facultades al procurador federal del consumidor para "crear las unidades técnicas y administrativas que se requieran para el buen funcionamiento de la institución", lo que constituye

una violación al principio de la división de poderes, puesto que la facultad para la creación de autoridades corresponde al Congreso de la Unión y ni siquiera del presidente que como ya se mencionó únicamente tiene facultad reglamentaria.

Lo mismo sucede en el caso del reglamento al capítulo octavo de la ley federal de Protección al Consumidor, expedido por el ejecutivo federal (en uso de la facultad otorgada por el art. 89 fracción I de la Constitución), por medio del cual se crean las autoridades de la institución, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 6 de febrero de 1992 (antes de dicho decreto se encontraban creadas mediante acuerdos delegatorios suscritos por el titular de la dependencia).

Entre las facultades del presidente, se encuentran las de nombrar y remover a funcionarios pero no la de crear órganos de autoridad. El uso de su facultad reglamentaria no implica de ninguna manera, que existan atribuciones para la creación de autoridades distintas de las que marca la ley; por lo tanto, el mencionado decreto constituye un exceso en la facultad conferida al ejecutivo, en tanto que la ley contempla únicamente como autoridad al procurador, sin que precise cuales son los funcionarios inferiores a dicha autoridad, por lo que al crear subprocuradores, unidades administrativas, directores generales y dotarlos de competencia el Presidente, está legislando y no reglamentando.

Además, tomando en cuenta que como la función de la Procuraduría Federal del Consumidor es la de defender los derechos de los consumidores, en realidad su función es del todo parcial hacia una de las partes, contrariando con ello el principio de igualdad .

Se violan igualmente el principio de seguridad jurídica, en tanto que las disposiciones que establecen el procedimiento a seguir no son iguales para ambas partes, así por ejemplo si el proveedor no acude a la audiencia de conciliación aún con causa justificada se le sanciona, al consumidor en cambio si no acudió a la audiencia se le da oportunidad de justificar su incomparecencia dentro de los diez días hábiles a la celebración de dicha audiencia, sin que le sea aplicada sanción alguna.

De acuerdo a lo expuesto anteriormente, resulta clara la situación de desigualdad en que se encuentra el particular en materia administrativa ante la autoridad y no es raro encontrar en esta materia, verdaderas injusticias y notorias aberraciones jurídicas, derivadas no sólo por el desconocimiento de la ley, por por parte del particular, sino también derivado de la imposibilidad, en muchas ocasiones, para contratar expertos en la materia por la falta de capacidad económica .

"En México son pocos los iniciados en el Juicio de Amparo, para quienes es totalmente inaccesible el Amparo de Estricto Derecho , lo que da lugar a que la inmensa mayoría de los abogados estén

expuestos en todo momento a perder un Juicio de Amparo al descuidar alguno de los muchos detalles con que la ley parece tratar de impedir el logro de la justicia".(196)

Es frecuente que los abogados, por el desconocimiento de la materia, al combatir los actos de la administración traten de encontrar vicios propios de los mismos, sin cuestionar la facultad constitucional de la autoridad para actuar, cuando en realidad un gran número de actos adolecen de dicho sustento constitucional .

En materia de suplencia de la deficiencia de la queja, no es difícil encontrar quien justifique su aplicación en favor del campesino o del trabajador, por la desventaja cultural y económica en que presuntamente se encuentran, sin embargo en materia administrativa se admite casi siempre y sin discusión que deba regir el principio de estricto derecho.

Al hablar de la materia administrativa normalmente se olvida que también existen clases sociales que se encuentran en desventaja económica y cultural, como el pequeño comerciante que lucha por salir adelante con una economía y cultura muy limitadas, que en muchas ocasiones se ve perdido ante el inmenso aparato burocrático y la complejidad de las normas administrativas .

(196) Ortega Zurita Humberto J. en "Suplencia de la Deficiencia de la Queja en el Juicio de Amparo. Op cit. pp:331.

La imposición de tasas, recargos y multas en forma exagerada pueden lesionar gravemente la economía del país, ocasionando el cierre de empresas y haciendo que disminuyan las fuentes de trabajo, provocando de esta manera el deterioro de las finanzas públicas que puede revertirse en contra del país.

"La suplencia de la queja se inspira en la idea de que la lesión de ciertos derechos fundamentales no sólo afecta a una persona en particular, sino que lesiona a todos y cada uno de los integrantes de una sociedad según lo ha observado Mauro Capelletti (197).

La suplencia de la queja en materia administrativa debería de contemplarse de manera obligatoria, en tanto que dada su naturaleza pública estamos hablando de seguridad jurídica para todos los gobernados, de tal manera que al permitir la indebida afectación de la autoridad administrativa en la esfera de los particulares, resultamos afectados todos, pues en realidad se lesiona el equilibrio jurídico de la sociedad.

Tal como menciona Juventino V. Castro, si la naturaleza de la suplencia es de carácter proteccionista, debió protegerse por igual al gobernado frente al gobernante, al trabajador frente al patrón, al ejidatario o comunero frente a la autoridad agraria y al menor o incapaz frente a quienes tienen plenitud de conocimientos y facultades. (198)

(197) Trueba Olivares. Op cit, pp:21.

(198) Castro V. Juventino. Garantías y Amparo. Edit. Porrúa, México 1989, pp 341.

En opinion del Lic. Ignacio Burgoa, al permitir la Suplencia de la Queja, se deja en estado de indefención a la contraparte del del quejoso (autoridad responsable y tercero perjudicado), ante las imprevisibles apreciaciones officiosas del órgano de control.

Sin embargo, el permitir la suplencia de la queja en materia administrativa *lato sensu*, no implica que se modifique la litis, los actos reclamados continúan siendo los mismos, lo que se suple es la deficiencia de los conceptos de violación, con lo cual no se afecta en nada ni a la autoridad responsable ni al tercero perjudicado.

Por otra parte, en realidad la autoridad administrativa, no puede quedar en estado de indefención, pues lo que se discute es la legalidad de sus actos a la cual en principio debe siempre constreñirse, si basados en el argumento de que es el particular a quien corresponde defender sus derechos, continuamos con la tendencia del estricto derecho en amparos administrativos, corremos todos el riesgo de caer en el anarquismo, al permitir que una y otra vez la autoridad administrativa, investida de fuerza coercitiva pueda actuar a su libre arbitrio.

Cada vez resulta más imperante la necesidad de proteger los derechos de los gobernados, máxime que el particular se encuentra siempre en desventaja ante los actos de la administración, debido a la característica excesivamente técnica de la norma

administrativa. Para la defensa de sus actos la autoridad cuenta por regla general con expertos en la materia que se encuentran siempre a su disposición, en tanto que casi todas las dependencias gubernamentales cuentan con un departamento jurídico, independientemente de que tiene a su favor el principio de legalidad.

Con toda razón afirma Tena Ramírez, enemigo declarado del amparo de estricto derecho : "se ha aceptado acaso por inercia que el Amparo de estricto derecho sigue siendo como lo pensaron sus autores, un medio para contener el alud de amparos civiles" (198), lo mismo se piensa en materia administrativa considerándose que si se estableciera la suplencia de la queja se impediría con ello la impartición de justicia expedita, ante el aumento de la carga de trabajo en los juzgados, tribunales colegiados, y la Suprema Corte .

Sin embargo "las rituales por complicadas que sean, no sirven para impedir que se presente una demanda de amparo, el que de buena fe considera violadas sus garantías, irá al juicio con todos los riesgos que acompañan su ignorancia y su torpeza.

"Tampoco es cierto que el amparo de estricto derecho, facilite la tarea del juzgador, en busca de motivos de improcedencia por omisión a requisitos de forma y sobre todo por la generosa e ignorada tarea del juez que para salvar la causa de la

(198) Trueba Olivares Alfonso. Op cit, pp:61.



justicia de las mallas del formalismo se pierde un tiempo precioso que debe cargarse a la cuenta del Amparo de Estricto Derecho; un tiempo que debe destinarse en sí a lo que es la función digna del juez: hacer justicia no la de buscar impedimentos para impartirla (199)."

Es de aclararse, que desde mi punto de vista no debe de ninguna manera relevarse al quejoso de la obligación de combatir adecuadamente los actos que afectan sus derechos, aboliendo con ello en forma total y definitiva el principio de estricto derecho, considero sin embargo, que debiera ampliarse la suplencia de la deficiencia de la queja en materia administrativa, para los casos que se refieran a competencia de la autoridad y actos que carezcan de fundamentación y motivación.

Si en todo procedimiento seguido ante los tribunales, previamente a entrar al fondo del asunto, se analiza de oficio la personalidad de las partes y la competencia del órgano, no existe razón alguna para que el juzgador de amparo no analice de oficio la facultad de la autoridad administrativa para actuar, aplicando la suplencia de la queja cuando no lo haya hecho valer el quejoso, si por torpeza o ignorancia de éste no cuestionó la constitucionalidad de los actos de autoridad.

Si el juzgador a pesar de la notoria inconstitucionalidad

(199) Ibidem.

que presente el acto, aplicando el principio de estricto derecho no examina la cuestión, se libera con ello de la obligación de toda autoridad de ceñirse a lo que expresamente le faculte la ley y se viola el principio de Supremacía de la Constitución.

Igualmente considero, debiera operar la suplencia de la queja en esta materia cuando el acto reclamado carezca de fundamentación y motivación, la cual resulta ser cuestión muy distinta a los casos en que se discuta la indebida fundamentación, pues mientras que esta última se refiere a interpretación de la norma aquella consitutuye una arbitrariedad.

Asimismo, no obstante que la gran mayoría de los tratadistas consideran que la fracc. VI del art. 76 bis se refiere a la suplencia administrativa entre otras, para los casos en que el acto carezca de fundamentación y motivación, considero que lo anterior debiera establecerse expresamente, puesto que siendo una facultad discrecional y por lo ambiguo de la redacción del precepto, la suplencia en estos casos queda a criterio de interpretación del juzgador, quien rara vez aplica la facultad, acostumbrado al criterio que prevalece de aplicar el principio de estricto derecho en esta materia.

A las consideraciones anteriores resultan aplicables los siguientes criterios jurisprudenciales:

**FACULTAD REGLAMENTARIA. INCLUYE LA CREACION DE AUTORIDADES Y LA DETERMINACION DE LAS QUE ESPECIFICAMENTE EJERCERAN LAS FACULTADES CONCEDIDAS.-** Dentro de la facultad

reglamentaria, otorgada al presidente de la República por el art. 89 fracc. I de la Constitución, crear autoridades que ejerzan las atribuciones asignadas por la ley de la materia a determinado organismo de la administración pública; igualmente se encuentran dentro de dicha facultad, la de determinar las dependencias u órganos internos y especializados a través de los cuales se deben ejercer las facultades concedidas por la ley a un organismo público, pues ello significa proveer a la exacta observancia de la ley reglamentada además de que aún cuando se trate de un organismo descentralizado es precisamente el presidente el titular de la administración quien constitucionalmente está facultado para determinar los órganos internos que ejercerán las facultades otorgadas por la ley, a efecto de hacer posible su cumplimiento. Informe de Labores 1989, Segunda Parte, Segunda Sala pp: 34.

**AMPARO CONTRA AUTORIDADES ORDENADORAS. LA NEGATIVA DEL MISMO DEBE HACERSE EXTENSIVA A LAS EJECUTORAS SI NO SE RECLAMARON ACTOS POR VICIOS PROPIOS.-** Si no quedaron demostradas las violaciones aludidas en el juicio de garantías respecto de las autoridades ordenadoras lo que ha dado lugar a negar la protección constitucional, debe de extenderse a los actos de ejecución cuando los mismos no se impugnaron por vicios propios. Informe de Labores 1988, Segunda parte, Tercera Sala, pp: 80.

**PRESIDENTE DE LA REPUBLICA, REPRESENTACION DEL EN EL JUICIO DE AMPARO.-** Una correcta interpretación del segundo párrafo del art. 19 de la Ley de Amparo, es en el sentido de que para que opere la representación del presidente basta que quien la ejerza sea el secretario o jefe de departamento a quien corresponda el asunto de acuerdo a la competencia de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal; ello sin perjuicio de que el propio ejecutivo federal pueda otorgar representación expresa por conducto del Procurador General de la República y dar instrucciones de los términos en que debe ejercerse. Apéndice al Semanario Judicial de la Federación, 1917-1988, Primera Parte, Tribunal Pleno, pp 1123.

**IMPUESTOS FEDERALES, PARTICIPACION A LOS ESTADOS DEL RENDIMIENTO DE LOS. IMPROCEDENCIA DEL AMPARO.-** Si se solicita la protección federal porque una ley establece en favor de los estados, distritos y territorios federales una participación en los rendimientos de un impuesto federal, no porque se estime que el gravamen regulado atente contra los principios jurídicos en materia tributaria sino porque se argumente que el Congreso de la Unión no tiene por qué establecer impuestos locales ni aunque sea en forma de participaciones, pues es a los Congresos de los estados a los que corresponde la facultad de crear los impuestos que estimen convenientes, indiscutiblemente que no se afecta

en nada los intereses jurídicos de los particulares, pues la participación del rendimiento a los estados en nada altera la obligación que tienen los sujetos pasivos de la relación tributaria de cubrir el impuesto en cuestión; la circunstancia de que la quejosa acredite que el gobierno de un estado le otorgó extensión de impuestos, sólo significa que las autoridades fiscales de la entidad federativa no pueden cobrar ninguno de los gravámenes antes detallados. Apéndice al Semanario Judicial de la Federación, 1917-1988, Primera Parte, Tribunal Pleno, pp: 814.

## PROPUESTA DE REFORMA AL ARTICULO 76 BIS DE LA LEY DE AMPARO

El verdadero sentido de la suplencia de la queja es poner al alcance de la mayoría un medio sencillo y sin complejidades jurídicas, "el derecho de amparo que originalmente tuvo por objeto hacer efectivas las garantías del hombre sin vincularlo a un grupo humano del que naturalmente forma parte, es ahora un derecho superado que tiende a proteger a los individuos de un estrato social". (200)

Por tanto, considero que la suplencia debiera operar de oficio en tanto que cada vez resulta más necesario proteger el derecho de los gobernados, los cuales se encuentran atrapados ante el tecnicismo y a merced de conceptos subjetivos aplicados según el criterio del juzgador.

Se olvida que es en esta materia donde adquiere mayor vigencia el sentir del juicio de garantías, pues se trata de proteger los derechos de los gobernados ante los abusos de la autoridad ya que en muy pocas ocasiones existe dentro de la litis contienda entre particulares.

De acuerdo con lo antes expuesto y dada la importancia que reviste la suplencia de la deficiencia de la queja, considero debiera reformarse el art. 76 bis, en tanto que muchos aspectos de la terminología que utiliza carecen de claridad, donde precisamente

(200) Trueba Olivares Alfonso en "Suplencia de la Deficiencia de la Queja en el Juicio de Amparo. Op cit, pp:37-38.

con mayor nitidez debiera de establecerse de qué forma y en qué casos debe ejercitar el juzgador esta facultad.

Igualmente considero que el art. 76 bis debiera referirse a la suplencia de la defensa deficiente, para luego limitarla dependiendo de la materia de que se trate, puesto que toda norma jurídica debiera ir de lo general a lo particular y de acuerdo con la redacción actual del precepto que se analiza, en el párrafo primero se refiere únicamente a la suplencia en la demanda y los recursos, para más adelante en materia agraria, ampliar la facultad a la suplencia de la defensa.

La propuesta de reforma a la cual me referiré, se funda únicamente en las consideraciones expuestas, es decir se refieren únicamente a la materia administrativa a la cual está enfocada mi tesis, en mi concepto el art. 76 bis, debiera quedar como sigue:

Las autoridades que conozcan del juicio de amparo deberán de suplir la deficiencia de la defensa, de manera obligatoria de acuerdo con las siguientes reglas:

I. En cualquier materia:

a) Cuando se reclamen leyes declaradas inconstitucionales por la jurisprudencia de la Suprema Corte o de los Tribunales

Colegiados de Circuito ó cuando el acto reclamado se funde en estas últimas.

b) Cuando el quejoso no hubiere tenido oportunidad de hacer valer sus derechos, al existir una violación procesal que lo hubiese dejado sin defensa, siempre que dicha violación sea reclamada al interponer la demanda o el recurso respectivo.

II. En materia penal en favor del reo o acusado, aun ante la ausencia de los conceptos de violación.

III. En materia laboral en favor del trabajador.

IV. En favor de menores e incapaces.

V. En materia agraria en cualquier promoción o actuación que se realice dentro del juicio de amparo, en favor del quejoso campesino, conforme a lo dispuesto en el art. 227 de esta ley.

VI. En materia administrativa, cuando se desprenda que el acto que se reclama, emana de una autoridad que carece de facultad constitucional para emitirlo, ó cuando el acto reclamado carezca de fundamentación o motivación aun cuando el quejoso no lo hubiese hecho valer como agravio.

La suplencia en favor del reo o acusado, trabajador, menores

o incapaces ó campesinos, operará tanto en los casos en que éstos sean quejosos ó terceros perjudicados.

Excepto en los casos en que se refieren las fracciones I inciso a), II, V y VI, la facultad de suplir la deficiencia de la defensa se aplicará únicamente respecto de los conceptos de violación o agravios que hayan hecho valer los quejosos sin cambiar los hechos expuestos en la demanda o en el recurso respectivo.

En todos los casos la autoridad que conozca del amparo, podrá corregir el error en la cita de preceptos constitucionales y legales que estime violados.



## C O N C L U S I O N E S

PRIMERA: El Juicio de Amparo es inherente al propósito orgullosamente Mexicano, de asegurar el derecho a la legalidad de cada una de las personas, independientemente de clase social alguna, prevaleciendo indiscutiblemente la ley.

Resulta inadecuado comparar como comunmente se hace, al Amparo con otros sistemas de control constitucional, en tanto que el Juicio de Amparo es sencillamente único y constituye una institución netamente mexicana.

No obstante que los derechos del hombre fueron postulados desde las revoluciones Francesa y Rusa, y mucho antes por varias doctrinas filosóficas, puede México ufanarse en ser uno de los primeros países en haberles dado fijeza y estabilidad, determinando determinando un catálogo claro de derechos en favor del hombre y un sistema eficaz para la protección de éstos.

La excelstitud de nuestro sistema de control constitucional ha sido elogiado y reconocido no sólo en nuestro país, sino que ha tenido una trascendencia a nivel internacional y ha ejercido influencia en Constituciones como la de Honduras, Ecuador, Brazil, Guatemala y Bolivia, asimismo la influencia del Amparo se ve

reflejada en la Declaración Universal de los Derechos Humanos al utilizarse en el texto mismo del documento el verbo amparar.

SEGUNDA: El Juicio de Amparo, nacido del más bello ideal, "condenar los abusos del poder", en un afán de perfeccionarse ha ido adquiriendo caracteres cada vez más complejos, principalmente en la materia administrativa, situación que tal vez no quisieron sus creadores, pues en ellos estuvo el deseo de crear un medio para que el pueblo mexicano pudiese defenderse de los abusos de la autoridad.

En materia administrativa existen requisitos eminentemente formalistas que determinan la procedencia del Amparo, los cuales se ven reflejados en la aplicación del principio de estricto derecho, que al parecer pugna por una depurada técnica procesal, lo que resulta incongruente cuando ante ésta se sacrifica la defensa de las Garantías individuales y de la legalidad.

El carácter técnico del Juicio resulta ser en ocasiones una trampa procesal para el particular, al establecer requisitos tales como la designación de la autoridad responsable, en tanto que el concepto de autoridad no se encuentra debidamente determinado en casos como el de los organismos descentralizados y autoridades de hecho.

Los mencionados organismos constituyen entes públicos de estructura indefinida que en muchas ocasiones revisten el carácter de autoridad dependiendo de las funciones que realicen, y sin embargo no existe una ley que los comprenda todos, delimite sus funciones y determine su naturaleza.

Asimismo, en los actos de la administración es común observar que participen en la ejecución de éstos, autoridades de hecho, quienes no revisten en todo momento el carácter autoritario y por lo tanto no se encuentran contemplados en los organigramas administrativos, lo que dificulta al particular su determinación, en tanto que no existe un criterio firme para determinar en qué casos éstas actúan o no como autoridad.

Es necesario que la ley de Amparo contemple con mayor elasticidad el requisito de designación de la autoridad responsable y se defina con mayor amplitud el concepto de autoridad, englobando a los organismos descentralizados y a las autoridades de hecho, pues considero que, la voluntad del legislador al establecer el requisito de designación de la autoridad responsable, obedeció a la necesidad de que el acto reclamado pudiese ser determinado, por lo que constituye un rigorismo excesivo del Juicio el considerar la inexistencia del acto, si no se señaló como responsable a la autoridad que lo emitió, cuando aquél se encuentre perfectamente determinado.

Debe igualmente regularse con mayor amplitud la situación de substitución de autoridades, cuando éstas no detenten la misma competencia, evitando que se aplique retroactivamente la norma en perjuicio del particular.

TERCERA: Otro de los aspectos técnicos del Juicio que actúan en perjuicio del particular, es el valor probatorio que se le da a las copias simples, pues aún cuando no son objetadas por la contraparte, en términos generales se considera que éstas no son suficientes para acreditar el interés jurídico.

Dada la elevada finalidad del Amparo, considero una verdadera aberración que por no cumplir con un requisito de forma, (como lo es el presentar copias simples en lugar de originales), se deje de examinar la legalidad de los actos de autoridad, cuando obviamente éstos últimos obran en poder del particular o de la autoridad responsable.

Igualmente considero un rigorismo innecesario el tener por no interpuesto un recurso por falta de copias simples.

CUARTA: El principio de definitividad, que establece como requisito indispensable para la procedencia del Amparo, que se agoten previamente los recursos administrativos que señala la ley

rectora del acto reclamado, constituye una trampa procesal para el quejoso. Tal situación se agudiza en Materia Administrativa, pues es necesario para cumplir con dicho principio, el conocimiento de cada uno de los procedimientos administrativos que establecen las leyes en esta materia, los cuales difieren en cada una de dichas leyes, así como los términos, procedimientos y procedencia de los distintos recursos lo que deriva en inseguridad jurídica para el gobernado.

Tal situación debiera de ser corregida estableciéndose un recurso único con términos y tramitación uniforme; regulado por el Código Fiscal de la Federación (en tanto que es el ordenamiento más adecuado para establecer esta normación) y de esta manera, toda ley administrativa que prevea un recurso remita al mencionado código.

QUINTA: Con el fin de atenuar el excesivo carácter técnico de la norma administrativa y como una excepción al principio de estricto derecho, surge la suplencia de la deficiencia de la queja, creada por el constituyente de 1917, inicialmente sólo en materia penal y actualmente en casi todas las materias. No obstante el poco avance que esta figura ha tenido en materia administrativa, constituye un importante paso para atenuar el rigor de la forma.

Una de las innovaciones más importantes de la Ley de Amparo en relación a la suplencia de la queja, se constituye en materia agraria, en donde se da un nuevo tipo de procedimiento para determinar más que la verdad formal la verdad material, otorgando al juzgador facultad para suplir no sólo las deficiencias de la demanda, sino cualquier deficiencia procesal en que incurran como quejosos o terceros perjudicados, los Núcleos de Población Ejidal o Comunal, Ejidatarios, Comuneros o aspirantes a esas calidades.

No obstante la amplia libertad de suplencia que existe en esta materia debe ampliarse la facultad para los casos de las Sociedades de Solidaridad Social, cuando intervengan en ellas Comuneros, Ejidatarios o Campesinos, por estar involucrados los intereses de personas sujetas al régimen ejidal.

Debiera igualmente de aplicarse la suplencia en materia agraria para el pequeño propietario, en tanto que éstos se encuentran totalmente desprotegidos y realizan también una función importante en la producción agrícola del país, encontrándose en la misma situación de precariedad económica y cultural que los Ejidatarios y Comuneros.

SEXTA: En materia administrativa lato sensu, la suplencia de la queja procede conforme a lo dispuesto por la fracción primera del art. 76 bis de la Ley de Amparo, cuando el acto reclamado se funde

en leyes declaradas inconstitucionales por la jurisprudencia de la Suprema Corte de Justicia.

En tanto que será necesario que exista un acto de aplicación de la ley, no procederá la suplencia cuando se combatan leyes autoaplicativas, lo que resulta ilógico en tanto que no existe una verdadera razón para que no se establezca la suplencia para estos casos.

Asimismo, tal como opinan tratadistas como Juventino V. Castro, dado que está en juego la supremacía de la Constitución, resulta incongruente que este tipo de suplencia se haya establecido con carácter discrecional y no obligatorio, máxime que es precisamente nuestro máximo tribunal quien ha declarado la inconstitucionalidad de la ley.

Por otra parte concuerdo con Felipe Tena Ramirez, en el sentido de que debiera bastar la simple declaración de inconstitucionalidad para que la ley dejara de aplicarse, sin embargo dada la trascendencia de tal situación debiera de limitarse a los casos en que dicha declaración provenga de la jurisprudencia de la Corte o de los Tribunales Colegiados.

SEPTIMA: Procede también la suplencia en materia administrativa, conforme a lo dispuesto por el art. 76 bis fracc. VI de la Ley de

Amparo, cuando se advierta que ha habido en contra del particular, quejoso o recurrente, una violación manifiesta que lo ha dejado sin defensa.

Esta disposición ha dado lugar a una gran confusión, por lo que debe ser reformada, determinándose expresamente que este tipo de suplencia procederá únicamente para mejorar los conceptos de violación y sólo cuando lo haya hecho valer el quejoso en el recurso administrativo en su caso o en la demanda de amparo.

Igualmente, y no obstante que la mayor parte de los doctrinarios y la jurisprudencia en general consideran que tal disposición es aplicable para los casos en que exista indebida fundamentación, motivación o ausencia de éstas, debe establecerse expresamente; pues el juzgador acostumbrado a aplicar el principio de estricto derecho en materia administrativa, rara vez hace uso de esta facultad para estos casos.

**OCTAVA:** La suplencia de la queja en materia administrativa debiera ampliarse y establecerse con carácter obligatorio, aunque tradicionalmente se considera que es en esta materia donde con mayor fuerza debe operar el principio de estricto derecho, quizá porque se piensa que al ampliarse la suplencia, se provocaría el recargo de labores en juzgados de distrito, tribunales colegiados y la corte en general, a este respecto cabe recordarle las palabras del Lic. Tena Ramírez:



"Las rituales por complicadas que sean, no sirven para impedir que se presente una demanda, el que de buena fe considera violadas sus garantías individuales, ira al Amparo con todos los riesgos que acompaña su ignorancia y torpeza.

En busca de los motivos de improcedencia por omisión a los requisitos de forma, se pierde un tiempo precioso, que debiera destinarse a lo que es función digna del juez: hacer justicia, no la de buscar impedimentos para impartirla, pues de otra manera todo queda a merced del contrincante más hábil, se premia la destreza y no se persigue la justicia".

**NOVENA:** En términos generales la finalidad de la suplencia de la queja es equiparar la desigualdad en que se encuentra una de las partes en el procedimiento, se olvida sin embargo que es en materia administrativa en donde el particular se ve realmente desprotegido ante la autoridad que casi nunca litiga desprotegida y que además tiene a su favor el principio de legalidad.

Independientemente del carácter técnico de la norma administrativa, la situación de desventaja del particular se ve reflejada en las siguientes situaciones:

Derivado del presidencialismo imperante en nuestro país, la creación de leyes se da únicamente mediante iniciativa del

presidente, sin que nadie se atreva a cuestionar la legalidad de dichas iniciativas y mucho menos cuestionar su constitucionalidad, aprobándose leyes creadas al vapor y haciendo que se pierda el verdadero sentido de la facultad legislativa.

Estas leyes administrativas aunque debidamente aprobadas por el Congreso de la Unión, resultan anticonstitucionales puesto que otorgan facultades al ejecutivo distintas de las que constitucionalmente están determinadas, y ninguno de los tres poderes creados originariamente, puede ampliar la esfera de competencia del otro.

DECIMA: Ante el abultamiento de disposiciones y la indebida intervención del Estado en sectores que a la luz de la Constitución están vedados, el particular se ve perdido ante el laberinto del aparato burocrático y la inmensa normación derivada de leyes que muchas veces obedecen a planes sexenales.

No es extraño encontrar en estas leyes verdaderas aberraciones jurídicas, las cuales rara vez se fundan en principios de derecho, y utilizan como único fundamento conceptos subjetivos como "interés público", "desarrollo económico del país", entre otros.

No obstante la situación anterior la mayor parte de los litigantes acostumbra solamente buscar los vicios en el acto

administrativo olvidándose de cuestionar la legalidad constitucional de las leyes administrativas.

De esta manera, en tanto que en principio todo acto de autoridad es legal hasta que no se pruebe lo contrario, al no combatirse la indebida actuación del Estado, el particular amplía la esfera de competencia de éste al consentir los actos administrativos, convalidando los vicios que éstos en un momento dado pudieran tener.

DECIMO PRIMERA: No obstante que considero que no debe abolirse total y definitivamente el principio de estricto derecho, relevando al particular de la obligación de defender adecuadamente sus derechos, sí considero que debe atenuarse el carácter técnico con que se ha revestido al Juicio de Garantías y ampliarse la suplencia de la queja para proteger al gobernado del desmedido aumento y afectación del Estado.

Considero que tal y como lo afirma el Lic. Emilio Velazco, destacado jurista de fines del siglo pasado, "las leyes no pueden ser una especie de red donde perezca el derecho".

Debe tomarse en cuenta que en materia administrativa también existen clases sociales que se encuentran desprotegidas como por ejemplo el pequeño comerciante, que frecuentemente se encuentra

perdido ante la complejidad de la norma administrativa y que lucha por salir adelante con una economía y cultura muy limitada, y no debemos olvidar que la lesión de sus intereses afecta también el desarrollo económico del país.

Derivado del excesivo carácter técnico de la norma administrativa y el rigor con que ésta se aplica, la ley lejos de ser un medio de defensa con que cuenta el particular, se convierte en una trampa procesal, sacrificándose la legalidad y las garantías del gobernado, al rigor de la forma y del tecnicismo sutil.

De continuarse con esta tendencia de aplicar en materia administrativa con toda su fuerza el principio de estricto derecho, y de revestirlo con caracteres cada vez más técnicos, se impide el acceso del Juicio al pueblo para convertirlo en un proceso especialísimo, no apto más que para clases sociales con recursos económicos, pues se requerirá cada vez más de especialistas en la materia, lo que naturalmente encarece el procedimiento.

No debemos olvidar que es en esta materia, donde el Juicio de Amparo realiza la función intrínseca para la cual fué creado, pues la contienda se lleva a cabo directamente en contra de la autoridad y considero que al permitir la indebida afectación del Estado en la esfera de los particulares, resultamos afectados todos, pues se lesiona el equilibrio jurídico de la sociedad.

## B I B L I O G R A F I A

1. Acosta Romero Miguel y Góngora Pimentel David Genaro. Ley de Amparo Comentada. Edit. Porrúa, México 1985.
2. Alesio Robles Miguel. Consideraciones sobre planeación Administrativa. Revista de Investigaciones Jurídicas No 10, Escuela Libre de Derecho, México 1986
3. Alvarez Aguilar y de Alba Horacio. Amparo contra Leyes. Primera edición. Edit. Trillas, México 1989.
4. Arellano García Carlos. El Juicio de Amparo. Edit. Porrúa, México 1983.
5. Burgoa Orihuela Ignacio. El Juicio de Amparo. Edit. Porrúa, México 1977.
6. Burgoa Orihuela Ignacio. Garantías individuales. Edit. Porrúa, México 1978.
7. Basdresh Luis. Curso Elemental del Juicio de Amparo. Edit. Trillas, México 1978.
8. Carpizo Macgregor Jorge. Constitución Mexicana de 1917. Edición UNAM, México 1982.
9. Castro V. Juventino. El sistema del Derecho de Amparo. Edit. Porrúa, México 1979.
10. Castro V. Juventino. Garantías y Amparo. Edit. Porrúa, México 1986.
11. Castro V. Juventino La Suplencia de la Deficiencia de la queja en el Juicio de Amparo. Edit. Jus, México 1953.
12. Castro Zabaleta Salvador. Práctica del Juicio de Amparo. Edit. Cárdenas Editores y Distribuidores, México 1980.
13. Cuoto Ricardo. Tratado teórico práctico de la Suspensión en el Amparo. Edit. Porrúa, México 1983.
14. Del Río González Manuel. Compendio Sobre Derecho Administrativo Edit. Cárdenas Editores y Distribuidores, México 1981.
15. Fraga Gabino. Derecho Administrativo. Edit. Porrúa, México 1982.

16. Góngora y Pimentel Genaro. Introducción al Juicio de Amparo. Edit. Porrúa, México 1989.
17. González Cosío Arturo. El Juicio de Amparo. Textos Universitarios UNAM, México 1973.
18. Hernández Octavio A. Curso de Amparo. Edit. Porrúa, México 1983.
19. Jiménez Illescas Juan Manuel. Unificación de los Recursos Administrativos. Revista de Investigaciones Jurídicas No 10 Escuela Libre de Derecho. México 1986.
20. Noriega Cantú Alfonso. Lecciones de Amparo. Edit. Porrúa, México 1875.
21. Padilla R. José. Sinopsis de Amparo. Edit. Cárdenas Editores y Distribuidores, México 1978.
22. Pallares Eduardo. Sinopsis de Amparo. Edit. Cárdenas Editores y Distribuidores, México 1978.
23. Peniche López Vicente. Alrededor del concepto de Autoridad. Revista de Investigaciones Jurídica. UNAM. Enero-marzo, México 1954.
24. Pérez Dayan Alberto. Ley REglamentaria de los artículos 103 y 107 constitucionales y jurisprudencia. Edit. Porrúa, México 1992.
25. Quintanilla García Miguel Angel. Amparo en Materia Civil. Edit. Badoni, México 1985.
26. Rodríguez Lobato Raúl. Derecho Fiscal. Edit. Harla y Latinoamericana, México 1983.
27. Tena Ramírez Felipe. El Amparo de Estricto Derecho, Orígenes Expansión e Inconvenientes. Revista de la Facultad de Derecho, UNAM, México 1954. Enero-marzo.
28. Tena Ramírez Felipe. Derecho Constitucional Mexicano. Edit. Porrúa, México 1981.
29. Vega Fernando. Nueva Ley de Amparo de Garantías Individuales. Edición facsimilar. Edit. Miguel Angel Porrúa, México 1987.
30. Apéndices al Semanario Judicial de la Federación 1917-1975, 1917-1985, 1017-1988.
31. Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos "comentada". Edición UNAM, México 1985.

32. Diccionario Jurídico Mexicano. Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, Edit. Porrúa, México 1987.

33. Informe de Labores rendido por la Suprema Corte de Justicia al terminar los años de 1976, 1979, 1981 y 1989.

34. La Suplencia de la Deficiencia de la Queja en el Juicio de Amparo. Colegio de Secretarios de Estudio y Cuenta de la Suprema Corte de Justicia de la Nación. Edit. Cárdenas Editores y Distribuidores, México 1978.

35. La Suspensión de los Actos Reclamados. Colegio de Secretarios de Estudio y Cuenta de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, primera edición, México 1975.

36. Manual del Juicio de Amparo. Suprema Corte de Justicia de la Nación, Edit. Themis, México 1978.