

885

24



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA DE MEXICO

FACULTAD DE DERECHO

"LA SUPLENCIA DE LA QUEJA EN LOS  
TRIBUNALES ADMINISTRATIVOS".

T E S I S

QUE PARA OBTENER EL TITULO DE :

LICENCIADO EN DERECHO

P R E S E N T A :

MARIA ANTONIETA VILLEGAS LOPEZ

*DIRECTORA DE SEMINARIO DE TESIS:*

LIC. MA DE LA LUZ NUÑEZ CAMACHO

TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN

CIUDAD UNIVERSITARIA, MEXICO, D. F.,

1990



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.

1

**LA SUPLENCIA DE LA QUEJA  
DEFICIENTE EN LOS TRIBUNALES  
ADMINISTRATIVOS**

INTRODUCCION	1
CAPITULO PRIMERO	4
LOS TRIBUNALES ADMINISTRATIVOS	
A) El Tribunal Fiscal de la Federación.	
a) Creación del Tribunal Fiscal de la Federación.	
b) Organización.	10
c) Competencia.	16
d) Naturaleza Jurídica del Tribunal Fiscal de la Federación.	24
B) El Tribunal de lo Contencioso Administrativo Distrito Federal.	37
a) Breve reseña histórica del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal.	39
b) Organización del Tribunal de lo Contencioso Administrativo.	42
c) Competencia del Tribunal de lo Contencioso Administrativo.	45
d) Naturaleza Jurídica del Proceso Contencioso Administrativo.	49
e) Actos que pueden generar la contienda contencioso administrativa.	54
CAPITULO SEGUNDO	56
EL JUICIO CONSTITUCIONAL	
A) El Juicio de Amparo.	

B) Principios fundamentales del Juicio de Amparo y sus excepciones.	59
a) Principio de iniciativa o instancia de parte agraviada.	60
b) Principio de existencia de agravio personal y directo.	61
c) Principio de relatividad de la sentencia.	63
d) Principio de definitividad.	65
e) Excepciones al principio de definitividad	67
f) Principio de estricto derecho.	68
g) Principio de suplencia de la queja o excepciones al principio de estricto derecho.	71
C) Naturaleza Jurídica de la Suplencia de la Deficiencia de la Queja.	73

### CAPITULO TERCERO 76

#### ORIGENES DE LA SUPLENCIA DE LA QUEJA DEFICIENTE.

A) Antecedentes legales en el amparo.	
B) Situación legal vigente.	90
C) Situación planteada por la jurisprudencia de los Tribunales Judiciales.	103
a) Materia Penal.	106
b) Materia Laboral.	111
c) Materia Agraria.	114
d) Leyes declaradas inconstitucionales por la Jurisprudencia de la Suprema Corte de Justicia.	117
e) Menores de edad e incapaces.	119
D) Opinión de la doctrina mexicana.	123
a) Armando Chávez Camacho.	
b) Felipe Tena Ramirez.	128
c) Alfonso Noriega Cantu.	131
d) Ignacio Purroba Orihuela.	132
e) José Ramón Palacios Vargas.	135

f) Héctor Fix Zamudio.	139
g) Humberto Briseño Sierra.	142
<b>CAPITULO CUARTO</b>	<b>145</b>
<b>IV. CONCEPCION DE LA SUPLENCIA DE LA QUEJA DEFICIENTE.</b>	
<b>A) Concepto.</b>	
a) Concepto Legal.	
b) Concepto Jurisprudencial.	147
c) Concepto Doctrinal.	150
<b>B) Características de la suplencia de la queja deficiente.</b>	<b>153</b>
a) En Materia Penal.	
b) En Materia Laboral.	155
c) En Materia Agraria.	157
d) En el caso de leyes declaradas inconstitucionales por la jurisprudencia de la Corte.	160
e) En el caso de menores e incapaces.	162
<b>C) Carácter de la suplencia de la queja deficiente.</b>	<b>163</b>
a) Carácter legal.	
b) Carácter proteccionista.	166
c) Carácter procesal.	170
d) Carácter antiformalista.	172
<b>CAPITULO QUINTO</b>	<b>174</b>
<b>V. LA SUPLENCIA DE LA QUEJA DEFICIENTE EN MATERIA ADMINISTRATIVA.</b>	
<b>A) Recursos Administrativos.</b>	
a) Naturaleza Jurídica del Recurso Administrativo.	179
b) Los Recursos Administrativos en el Código Fiscal de la Federación.	185
c) La Suplencia de la Queja Deficiente en los Recursos Administrativos.	189

B) El Juicio de Nulidad.	195
a) Preceptos Legales que Excluyen la Suplencia de la Queja Deficiente en el Juicio de Nulidad.	205
b) Jurisprudencia del Tribunal Fiscal de la Federación.	209
c) Legislación en Nuestro País que Permite la Suplencia de la Queja Deficiente en el Contencioso Administrativo.	215
C) El Juicio de Amparo en Materia Administrativa.	229
a) La Suplencia de la Queja en el Caso de Leyes Declaradas Inconstitucionales por la Suprema Corte en Materia Administrativa.	233
b) La Suplencia de la Queja Deficiente Tratándose de Menores de Edad e Incapaces en Materia Administrativa.	236
CONCLUSIONES.	241
BIBLIOGRAFÍA.	245

## INTRODUCCION

La esencia fundamental de quien dedica su vida al ejercicio del Derecho , debe ser luchar por la impartición de la justicia, por ello, la figura llamada suplencia de la queja deficiente es para mi motivo de interés y profunda reflexión, en virtud de que considero, constituye uno de los instrumentos más importantes con que cuenta el juzgador para lograrlo.

Mi inquietud surge del análisis de las diversas tesis emitidas por el Tribunal Fiscal de la Federación en las que reiteradamente se ha adoptado el criterio, de acuerdo a la ley, de que en materia tributaria no rige el principio señalado.

En la presente tesis analizo las razones jurídicas que han llevado al legislador mexicano a implantarla en otros campos del Derecho como lo son el penal, laboral, agrario, civil, familiar, administrativo y no así en el campo fiscal; así como las opiniones que al respecto han vertido a través del tiempo, connotados tratadistas.

El desarrollo de este trabajo consta de cinco planteamientos que abarcan, en primer término una descripción de los tribunales administrativos, el momento histórico de su creación, su organización, competencia y funcionamiento, así

como su naturaleza jurídica, como punto de referencia para la ubicación del ámbito dentro del cual se ventilan los juicios administrativos.

En segundo lugar, hago un breve bosquejo del juicio de amparo, único medio de defensa que tienen los gobernados en contra de actos de autoridad que lesionen sus garantías individuales, y en el cual se presenta la suplencia de la deficiencia de la queja, para aplicarse en las distintas ramas o campos del derecho en los que tradicionalmente se ha contemplado esta figura jurídica, como medio de protección al sujeto tutelado.

En tercer lugar hago referencia histórica en las leyes, la doctrina y la jurisprudencia, del origen de la figura que inspira esta tesis, así como de la situación actual que guarda en las leyes mexicanas.

En el cuarto planteamiento trato el concepto que de la suplencia de la queja deficiente maneja la ley, el concepto que de la misma figura han vertido en libros y disertaciones, renombrados doctrinarios, así como el concepto que la Jurisprudencia de la Corte ha considerado en sus tesis para esta figura.

Por último, en un quinto apartado, me ocupo de la suplencia de la queja deficiente en materia administrativa y de su instauración en materia fiscal, específicamente en los



recursos de oposición al procedimiento de ejecución, en el de revocación y en el juicio de nulidad, para lo cual reparto el exámen de los preceptos legales que han regido este procedimiento, así como los criterios que se han sustentado en este caso y que abarcan tesis de jurisprudencia emitidas por el Tribunal Fiscal de la Federación, En el inciso final de este Capítulo, me refiero también, al estudio de dicha figura en el juicio de amparo tratándose de leyes declaradas inconstitucionales por la Suprema Corte de Justicia de la Nación, y que es el único caso en que procedería la suplencia de acuerdo a lo dispuesto por la Ley de Amparo y por la Jurisprudencia. Muy someramente toco el punto de la suplencia de la queja en el juicio de amparo en el caso de menores de edad e incapaces, en virtud de que en materia fiscal y administrativa no se han dado casos que pudieran ilustrar al respecto.

Sirva pues este trabajo para unir mi voz con quienes han aspirado a uno de los más altos valores que la humanidad ha postulado: la justicia.

Justicia que ha sido definida como la observancia de la verdad, así como la voluntad de dar a cada quien lo suyo; y en los términos del Código de las Partidas.

## **CAPITULO PRIMERO**

### **LOS TRIBUNALES ADMINISTRATIVOS**

#### **A) EL TRIBUNAL FISCAL DE LA FEDERACION**

##### **a) Creación del Tribunal Fiscal de la Federación.**

El 30 de diciembre de 1935, el Congreso de la Unión concedió al Presidente de la República, en aquel entonces el General Lázaro Cárdenas, facultades extraordinarias para la organización de los servicios públicos hacendarios; y éste, haciendo uso de dichas facultades expidió, el 27 de agosto de 1936, la Ley de Justicia Fiscal, misma que entró en vigor el 10. de enero de 1937. Nació así en México un órgano jurisdiccional y un verdadero procedimiento para resolver las controversias entre los particulares y el Estado dentro del marco del propio Poder Ejecutivo y como un instrumento para controlar la legalidad de sus actos.

Este ordenamiento pretendía regular las controver­sias suscitadas con motivo de las resoluciones emitidas por las autoridades dependientes del Poder Ejecutivo en materia fiscal, a través de un organismo jurisdiccional especializado, independiente, tanto de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, como de cualquier otra institución gubernamental.

Por disposición expresa de dicha ley hecha en su artículo 10., el organismo en cuestión fue denominado "Tribunal Fiscal de la Federación".

El Tribunal Fiscal quedó instituido conforme a la corriente francesa, destinado fundamentalmente a controlar la legalidad de los actos hacendarios fuera de los cauces judiciales del tradicional juicio de amparo.

"El Tribunal Fiscal de la Federación es un Tribunal Administrativo inspirado en parte, en la tradición de la justicia administrativa francesa. Se sitúa en el marco de la acción del Poder Ejecutivo Federal y resuelve las controversias de orden fiscal como simple tribunal de anulación, aunque el aumento progresivo de su competencia va señalando una nueva evolución hacia un verdadero tribunal de plena jurisdicción."<sup>1</sup>

---

<sup>1</sup> Serra Rojas, Andrés, *Derecho Administrativo*, Tomo II, Decimotercera Edición, Editorial Porrúa, S.A., México, 1965, p. 671.

El Derecho Administrativo Francés, ha tenido como principio fundamental de su evolución el de la separación de poderes. Dicho principio se ha desarrollado en ese país en un doble sentido. Por un lado, sobre la base de que la actuación del Poder Ejecutivo no debe ser revisado por el mismo, sino que requiere de un organismo diverso que se encargue de llevar a cabo dicho control, pero "por razones de carácter histórico más que jurídico, el sistema francés ha dado una peculiar interpretación del mismo principio de separación de poderes, creando dos jurisdicciones diferentes totalmente independientes entre sí: la Jurisdicción o Poder Judicial y la Jurisdicción o Poder Administrativo. De esta manera, el principio de separación de poderes, es igualmente interpretado en el sentido de que la Administración Pública no puede ser juzgada por los Tribunales del Poder Judicial sino que debe ser juzgada, en razón de su especialización, por tribunales especializados; es decir, por Tribunales Administrativos que se originan y radican en la propia administración pública activa"<sup>2</sup>

Los legisladores y los autores mexicanos de la antigua Ley de Justicia Fiscal, influenciados por el Derecho Administrativo Francés, consideraron adecuado para el

---

<sup>2</sup> Arredola Ortiz, Leopoldo R, "La Naturaleza del Tribunal Fiscal de la Federación" en *Tribunal Fiscal de la Federación 45 Años al Servicio de México*, tomo II, Primera Edición, Edita Tribunal Fiscal de la Federación, Departamento de Publicaciones, México, 1982, p. 167.

desarrollo de la Administración Pública, la creación de un Tribunal Jurisdiccional que se encargara de dirimir las controversias entre los administrados y la administración; para lo cual siguieron los pasos del Derecho Francés, creando dentro del ámbito del Poder Ejecutivo el citado organismo, limitando su actividad al ámbito fiscal.

La creación del Tribunal Fiscal de la Federación planteó el problema de la constitucionalidad de tal Tribunal, al cual se atacaba de vulnerar el principio de la división de poderes.

Siguiendo la línea de pensamiento francés, los doctrinarios consideraron que la existencia del Tribunal Fiscal no rompía los principios de nuestra estructura político-jurídica y que por lo mismo su existencia era valedera y procedente conforme al nuevo y moderno desarrollo de la Administración Pública, como se consigna en la propia exposición de motivos de la Ley de Justicia Fiscal, que se transcribe a continuación:

"En cuanto al problema de validez constitucional de la ley que crea un tribunal administrativo en sentido formal, ha de resolverse afirmativamente, pues si bien como unánimemente se reconoce en la doctrina mexicana, no pueden crearse tribunales administrativos, independientes en absoluto, esto es,

con capacidad para emitir fallos no sujetos ya al exámen de ninguna autoridad, dado que existe la sujeción ya apuntada, a los tribunales federales en vía de amparo, nada se opone en cambio, a la creación de Tribunales Administrativos, que, aunque independientes de la administración activa, no lo sean del Poder Judicial."<sup>3</sup>

Independientemente de la solución doctrinaria del problema, este fue resuelto en forma definitiva mediante la reforma que sufriera la Constitución Política de México en su artículo 104, fracción I, por Decreto del 16 de diciembre de 1946 al quedar dicho precepto legal en los siguientes términos:

"Corresponde a los Tribunales de la Federación conocer:

De todas las controversias del orden civil o criminal que se susciten sobre el cumplimiento y aplicación de leyes federales o con motivo de los tratados celebrados con las potencias extranjeras. Cuando dichas controversias solo afecten intereses particulares, podrán conocer también de ellas a elección del acto, 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 conozca del asunto en primer grado. En los asuntos en

<sup>3</sup> "Exposición de Motivos de la Ley de Justicia Fiscal" en Revista del Tribunal Fiscal de la Federación, Número Extraordinario, 20 de noviembre de 1965, p. 15 y 16.

que la Federación esté interesada, las leyes podrán establecer recursos ante la Suprema Corte de Justicia contra las sentencias de tribunales administrativos creados por Ley Federal, siempre que dichos tribunales estén dotados de plena autonomía para dictar sus fallos."

Con lo anterior se sentaban las bases constitucionales para la existencia de Tribunales Administrativos independientes del Poder Judicial.

En mi opinión, la creación del Tribunal Fiscal, resultó inadecuada en la forma y términos en que se realizó, ya que se hizo siguiendo una doctrina que no se ajustaba a nuestro desarrollo constitucional, como lo era la doctrina francesa. En nuestro derecho mexicano existía toda una tradición constitucionalista en torno a una división clara y precisa, tanto formal como materialmente de los Poderes que integraban el Estado, por lo que la creación del Tribunal Fiscal violentó ésta línea de desarrollo mexicano, creando una jurisdicción administrativa que no coincidía con la citada filosofía constitucionalista, provocando que entre la creación del Tribunal Fiscal y la reforma del artículo 104 Constitucional de 1946, careciera éste organismo de una verdadera base jurídica. Quizá se hubiera podido salvar este hecho, si se hubiese ampliado la jurisdicción de Poder

Judicial para que este fuera el que abarcara el campo de lo administrativo.

### **b) Organización del Tribunal Fiscal de la Federación<sup>4</sup>**

El Tribunal Fiscal de la Federación funciona en Salas Regionales y en una Sala Superior, ante el cual pueden impugnarse no solo las resoluciones definitivas de las autoridades tributarias de carácter federal con ámbito nacional, sino también aquellas que nieguen o reduzcan pensiones civiles o militares a cargo del erario federal o el de las instituciones respectivas de seguridad social, las que se dicten sobre interpretación y cumplimiento de contratos de obras públicas celebrados por las dependencias de la Administración Federal Centralizada; y las que constituyan responsabilidades contra funcionarios o empleados de la federación por actos que no sean delictuosos.<sup>5</sup>

La Ley Orgánica del Tribunal Fiscal de la Federación, establece en su primer artículo que el Tribunal Fiscal de la Federación es un tribunal administrativo, dotado de plena

<sup>4</sup> Ley Orgánica del Tribunal Fiscal de la Federación, Decimocuarta Edición, Editorial Trillas, México, 1988, p. 397.

<sup>5</sup> *Ibid.*, Art. 23.



autonomía para dictar sus fallos, con la organización y atribuciones que la misma ley establece.

Esta integrado por una Sala Superior y por Salas Regionales, con el propósito de establecer regionalización o desconcentración de sus dependencias.

Por lo que toca a la Sala Superior, a éste organismo le ha sido delegada la facultad plenaria, ejercida anteriormente por todos los Magistrados integrantes de las Salas.

Dicha Sala se compone de nueve Magistrados, los cuales actúan en forma colegiada, requiriéndose ó de ellos para que exista el quorum legal necesario a fin de llevar a cabo sus sesiones.

La Sala Superior tiene como atribuciones jurídicas fundamentales; la de resolver los recursos de revisión, queja, contradicción de sentencias, interpuestas en contra de las resoluciones emitidas por las Salas Regionales.

Asimismo debe fijar la jurisprudencia del Tribunal, para lo cual es requisito que voten en igual sentido, cuando menos seis de los magistrados de la Sala Superior. Si esta mayoría no se logra en dos sesiones se tendrá por deshechado el proyecto y el Presidente del Tribunal designará otro

magistrado distinto del ponente para que en el plazo de 15 días formule nuevo proyecto.<sup>6</sup>

Las sesiones de la Sala Superior serán públicas, con excepción de los casos en que la moral, el interés público o la ley exijan que sean secretas.<sup>7</sup>

Los magistrados del Tribunal Fiscal de la Federación son nombrados cada seis años por el Presidente de la República con aprobación del Senado; el Presidente de la República al hacer la designación señalará si es para integrar la Sala Superior o las Salas Regionales. También el Ejecutivo designará magistrados supernumerarios y sustituirán a los magistrados de la Sala Superior en los casos previstos por la Ley.<sup>8</sup>

La que suscribe considera que el Tribunal Fiscal de la Federación está constituido esencialmente para juzgar actos del Poder Ejecutivo, de tal manera que éste no debería participar en el nombramiento de los Magistrados de dicho órgano jurisdiccional, menos aún, cuando la duración del cargo está limitada a seis años, siendo éste otro factor que

<sup>6</sup> Idea, Art. 13.

<sup>7</sup> Idea, Art. 14.

<sup>8</sup> Idea, Art. 3.

resta independencia a estos funcionarios. Es obvio que debiera existir limitante legal al respecto, por lo impropio que resulta el hecho de que haya un nexo inmediato entre quién deba juzgar la legalidad de resoluciones tributarias, con los órganos de gobierno que las emiten.

Los artículos 17 y 18 de la Ley Orgánica del Tribunal Fiscal de la Federación señalan que el Presidente del Tribunal será designado en la primera sesión anual de la Sala Superior, que durará en su encargo un año, que podrá ser reelecto, que formará parte de la misma sala y que dicho Presidente del Tribunal será suplido en el caso de faltas temporales por los magistrados de la Sala Superior siguiendo el orden de su designación, o el orden alfabético si más de un magistrado fue designado en la misma fecha. Si la falta fuere definitiva se designará nuevo presidente para concluir el periodo.

Las Salas Regionales se integran por tres magistrados cada una. Para que una Sala sesione será indispensable la presencia de los tres magistrados y para que resuelva bastará mayoría de votos.\*

---

\* *Idea*, Art. 20.

Para el efecto, el territorio nacional se divide en las regiones señaladas por el artículo 21 de la Ley antes señalada, y que son a saber:

I. Del Noroeste, con jurisdicción en los estados de Baja California Sur, Sinaloa y Sonora.

II. Del Norte Centro, con jurisdicción en los estados de Coahuila, Chihuahua, Durango y Zacatecas.

III. Del Noroeste, con jurisdicción en los estados de Nuevo León y Tamaulipas.

IV. De Occidente, con jurisdicción en los estados de Aguascalientes, Colima, Jalisco y Nayarit.

V. Del centro, con jurisdicción en los estados de Guanajuato, Michoacán, Querétaro y San Luis Potosí.

VI. De Hidalgo-México, con jurisdicción en los estados de Hidalgo y México.

VII: Del Golfo Centro, con jurisdicción en los estados de Tlaxcala, Puebla y Veracruz.

VIII. Del Pacífico-Centro, con jurisdicción en los estados de Guerrero y de Morelos.

IX. Del Sureste, con jurisdicción en los estados de Chiapas y Oaxaca.

X. Peninsular, con jurisdicción en los estados de Campeche, Tabasco, Quintana Roo y Yucatán.

XI. Metropolitana, con jurisdicción en el Distrito Federal.

El artículo 22 de la Ley Orgánica del Tribunal Fiscal de la Federación establece que en cada una de las regiones habrá una Sala Regional, con excepción de la Metropolitana, y la de Hidalgo -México, donde habrá seis y dos Salas Regionales respectivamente.

Las diligencias o audiencias que se practiquen por las Salas Regionales, serán públicas, excepto los casos en que la moral, el interés público o la ley exijan que sean secretas, según lo establece el artículo 27 de la misma Ley.

Dentro del personal del Tribunal, habrá también un Secretario General de Acuerdos, un Oficial Mayor, secretarios

de los magistrados, secretarios de las Salas Regionales, actuarios y peritos.

### **c) Competencia del Tribunal Fiscal de la Federación.**

De acuerdo a lo que señala el artículo 15 de la Ley Orgánica del Tribunal Fiscal de la Federación:

"Es competencia de la Sala Superior del Tribunal Fiscal de la Federación:

I. Fijar la jurisprudencia del Tribunal conforme al Código Fiscal de la Federación;

II. Resolver los juicios con características especiales, en los casos establecidos por el Código Fiscal de la Federación.

III. Conocer de las excitativas para la impartición de justicia que promuevan las partes, cuando los magistrados no formulen el proyecto de resolución que corresponda o no emitan su voto respecto de proyectos formulados por otros magistrados, dentro de los plazos señalados por la ley.

IV. Calificar las recusaciones, excusas e impedimentos de los magistrados y, en su caso designar al magistrado que deba sustituirlos;

V. Resolver los conflictos de competencia que se susciten entre las Salas Regionales, y

VI. Establecer las reglas para la distribución de los asuntos entre las Salas Regionales cuando haya más

de una en la circunscripción territorial, así como entre los magistrados instructores y ponentes."

Las Salas Regionales, por su parte conocerán:

"De los juicios que se inicien contra las resoluciones definitivas que se indican a continuación:

I. Las dictadas por autoridades fiscales federales y organismos fiscales autónomos, en que se determine la existencia de una obligación fiscal, se fije en cantidad líquida o se den las bases para su liquidación.

II. Las que nieguen la devolución de un ingreso, de los regulados por el Código Fiscal de la Federación, indebidamente percibido por el Estado;

III. Las que impongan multas por infracción a las normas administrativas federales;

IV. Las que causen un agravio en materia fiscal, distinto al que se refieren las fracciones anteriores;

V. Las que nieguen o reduzcan las pensiones y demás prestaciones sociales que concedan las leyes a favor de los miembros del Ejército, de la Fuerza Aérea y de la Armada Nacional o de sus familiares o derechohabientes con cargo a la Dirección de Pensiones Militares o al Erario Federal, así como las que establezcan obligaciones a cargo de las mismas personas, de acuerdo con las leyes que otorgan dichas prestaciones.

Cuando el interesado afirme para fundar su demanda, que le corresponde un mayor número de años de servicio que los reconocidos por la autoridad

respectiva, que debió ser retirado con grado superior al que consigne la resolución impugnada, o que su situación militar sea diversa de la que fue reconocida por la Secretaría de la Defensa Nacional o de Marina, según el caso; o cuando se versen cuestiones de jerarquía, antigüedad, en el grado o tiempo de servicios militares, las sentencias del Tribunal Fiscal sólo tendrán efectos en cuanto a la determinación de la cuantía de la prestación pecuniaria que a los propios militares corresponda, o sea, las bases para su depuración;

VI. Las que se dicten en materia de pensiones civiles, sea con cargo al Erario Federal o al Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado;

VII. Las que se dicten sobre interpretación y cumplimiento de contratos de obras públicas celebrados por las dependencias de la Administración Pública Federal Centralizada.

VIII. Las que constituyan créditos o responsabilidades contra servidores públicos de la federación, del Departamento del Distrito Federal o de los organismos públicos descentralizados federales o del propio Departamento del Distrito Federal, así como en contra de los particulares involucrados en dicha responsabilidad;

IX. Las que requieran el pago de garantías de obligaciones fiscales a cargo de terceros, y

X. Las señaladas en las demás leyes como competencia del Tribunal.

Para los efectos del primer párrafo de éste artículo, las resoluciones se consideran definitivas cuando no admitan recurso administrativo o cuando la



interposición de éste sea optativa para el afectado."<sup>10</sup>

La Jurisprudencia del Tribunal Fiscal de la Federación, establece la incompetencia del mismo Tribunal en materia de impuestos locales, en la Tesis número 162 que a continuación transcribo:

"JUICIO DE NULIDAD ANTE EL TRIBUNAL FISCAL DE LA FEDERACION.- NO PROCEDE CONTRA IMPUESTOS LOCALES.- De conformidad con los artículos 23 de la Ley Organica de éste Tribunal y 190 del Código Fiscal de la Federación, el Tribunal tiene competencia para conocer de las resoluciones que derivan de impuestos federales, por lo tanto, si en la resolución impugnada se determinan diferencias de impuestos federales y locales deberá sobreseerse con respecto a éstos últimos, por no proceder el juicio de nulidad ante el Tribunal Fiscal de la Federación en contra de resoluciones que están fuera de su ámbito de competencia."<sup>11</sup>

Señala el artículo 24 de la Ley Orgánica del Tribunal Fiscal de la Federación:

---

<sup>10</sup> *Idea*, Art. 24.

<sup>11</sup> *Jurisprudencia del Tribunal Fiscal de la Federación*, Obra Conmemorativa del Quincuagésimo Aniversario de la Prolongación de la Ley de Justicia Fiscal 1937-1985. 1a. ed. Secretaría de Hacienda y Crédito Público, 1986, p. 149.

"Las Salas Regionales conocerán por razón de territorio respecto de las resoluciones que dicten las autoridades ordenadoras con sede en su jurisdicción. Los juicios que surjan con motivo de la ejecución de dichas resoluciones y demás cuestiones accesorias, serán conocidos por la Sala Regional que tenga jurisdicción respecto a las referidas resoluciones. Será competente para conocer de los juicios que se promuevan contra el requerimiento de pago de las garantías de obligaciones fiscales a cargo de terceros, la Sala en cuya circunscripción territorial tenga su sede la autoridad que haga dicho requerimiento.

Las disposiciones en materia de competencia regirán en los casos en que las autoridades de las Entidades Federativas apliquen, por coordinación con las autoridades de la Federación o por delegación de facultades, las leyes y las demás disposiciones fiscales federales.

Para los efectos de ésta Ley se entiende por autoridad ordenadora la que dicte u ordene la resolución impugnada o trámite el procedimiento en que aquellas se pronuncien."

El artículo 25 de la misma Ley establece:

"Las Salas Regionales conocerán de los juicios que promuevan las autoridades para que sean nulificadas las resoluciones administrativas favorables a un particular, siempre que dichas resoluciones sean de las materias previstas en los artículos anteriores, como de la competencia de las mismas.

Por razón del territorio, en estos casos será competente la Sala Regional con jurisdicción en la sede de la autoridad que dictó la resolución que se pretenda nulificar."

El artículo 26 de la propia Ley ordena:

" Cuando una ley otorgue competencia al Tribunal Fiscal de la Federación sin señalar el procedimiento a los alcances de la sentencia, se estará a lo que dispongan el Código Fiscal de la Federación y ésta Ley."

El artículo 197 del Código Fiscal de la Federación, sobre este último punto establece:

" Los juicios que se promuevan ante el Tribunal Fiscal de la Federación se regirán por las disposiciones de éste título, a falta de disposición expresa se aplicará supletoriamente el Código Federal de Procedimientos Civiles, siempre que se refiera a instituciones previstas en este Código y que la disposición supletoria se avenga al procedimiento contencioso que el mismo establece."

De acuerdo a la Jurisprudencia de la Corte "Por materia fiscal debe entenderse todo lo relativo a impuestos o sanciones aplicadas con motivo de la infracción de las leyes fiscales."<sup>12</sup>

En lo personal considero que quienes integran los órganos del contencioso administrativo deben estar absolutamente compenetrados en la materia procedimental y sustantiva propia de tal rama del Derecho, porque la misma reviste complejidades muy variadas y porque a diferencia de lo que sucede en otros casos, están en juego intereses públicos y privados.

Aún más, algunos asuntos que se han considerado relacionados con el Derecho Administrativo, pueden requerir la formación de Tribunales de competencia todavía más específica, como acontece con los de naturaleza fiscal, que evidentemente así lo ameritan por su alto grado de complejidad, y notables particularidades.

Estoy cierta de que la especialización del órgano debe lograrse mediante regulación legal perfectamente definida de los requisitos que deben asistir a los funcionarios que los integran, y mediante una selección escrupulosa de los mismos.

<sup>12</sup> Jurisprudencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, Tesis número 674, Tomo II, p. 1211, Imprenta Munguía.

Sin embargo, a pesar de que el Tribunal Fiscal de la Federación es especializado, tiene una competencia limitada en lo tributario, contraria a la idea que da su denominación, pues sólo conoce de demandas contra "resoluciones fiscales" quedando sustraídas a su jurisdicción las impugnaciones de otros actos hacendarios que pasan al Poder Judicial, al igual que las impugnaciones por inconstitucionalidad de leyes y por violación directa de garantías individuales diferentes a la de legalidad.

Lo anterior lo infiero de la Tesis número 221 de la Jurisprudencia del Tribunal Fiscal de la Federación que a continuación transcribo:

"TRIBUNAL FISCAL DE LA FEDERACION.- CARECE DE COMPETENCIA PARA CONDUCER DE VIOLACIONES AL PROCESO LEGISLATIVO.- Si en la demanda de nulidad se invoca que la ley que sirva de fundamento a la resolución impugnada no fue debidamente refrendada, tal cuestión implica examinar la constitucionalidad de la ley; facultad que esta reservada exclusivamente al Poder Judicial, a través del juicio de amparo, de acuerdo con lo dispuesto por el artículo 103 de nuestra Carta Magna."<sup>13</sup>

<sup>13</sup> *Jurisprudencia del Tribunal Fiscal de la Federación*, Obra Conmemorativa del Quincuagésimo Aniversario de la Promulgación de la Ley de Justicia Fiscal 1937-1985. 1a. Ed. Secretaría de Hacienda y Crédito Público, 1986, p. 180.

Lo que es más, la jurisdicción del Tribunal Fiscal conecta a título de alzada con la del Poder Judicial que no tiene órganos especializados en tributos, lo cual, a mi parecer, es un gran defecto del sistema, y me pregunto: ¿Que valor puede tener la especialización de un ente jurisdiccional si sus actos habrán de revisarse por otro que no la tenga?

#### **d) Naturaleza Jurídica del Tribunal Fiscal de la Federación**

El Tribunal Fiscal de la Federación presenta ciertas características propias, de acuerdo a las normas legales que lo rigen y a la interpretación jurídica que de dichas normas han hecho los estudiosos de la materia.

Así tenemos que formalmente es una institución administrativa y materialmente realiza una función jurisdiccional, es decir, que es un medio de control jurisdiccional de la administración pública. En ninguna otra parte del Derecho Administrativo, aparece tan delimitada la relación jurídica entre el Estado y el ciudadano.

La palabra jurisdiccional tiene diversos significados. El tratadista Eduardo J. Couture, señala en su obra:

"Fundamentos del Derecho Procesal Civil", cuatro significados a dicho vocablo:

"Como ámbito territorial; como sinónimo de competencia; como conjunto de poderes o autoridad de ciertos órganos del poder público; y su sentido preciso y técnico de función pública de hacer justicia."<sup>14</sup>

Por lo que se refiere al significado de la frase "función pública de hacer justicia", cabe señalar que deriva de la división de poderes del Estado que se establece a nivel constitucional, existiendo un poder encargado de tal función, siendo éste, el Poder Judicial, el cual se encarga de hacer justicia, entendiéndose por ello, el de dar a cada quien lo que le corresponde conforme a derecho, lo cual se logra resolviendo la controversia surgida en la aplicación de las leyes.

De acuerdo a lo anterior, la división de poderes establece tres funciones diferentes para cada poder: función ejecutiva, a cargo del Poder Ejecutivo, función legislativa que es la que lleva a cabo el Poder Legislativo, y función judicial realizada por el Poder Judicial, comprendiéndose por

<sup>14</sup> Couture Eduardo J., *Fundamentos del Derecho Procesal Civil*, Ediciones de La Ley, Buenos Aires, 1966, p. 27.

esta última, la función jurisdiccional propiamente dicha. Aquí se presentó un primer problema en torno al Tribunal Fiscal, que consistía en la ubicación del mismo, ya que como se indicó en el primer inciso de este Capítulo surgió dentro del ámbito del Poder Ejecutivo, por lo tanto, al menos formalmente, no podía considerarse como un organismo jurisdiccional, pues no se encontraba dentro del poder que constitucionalmente se encuentra establecido para tal función: el Poder Judicial.

Actualmente la posición del Tribunal Fiscal ha variado considerablemente al respecto, en virtud de las siguientes razones:

Primeramente, porque a partir de la reforma al artículo 104 fracción I de la Constitución Política Mexicana, por decreto del 16 de diciembre de 1946; se estableció la existencia de Tribunales Administrativos creados por Ley Federal, que no estuvieran ubicados en el ámbito del Poder Judicial.

En segundo lugar, porque a partir de la entrada en vigor de la Ley Orgánica del Tribunal Fiscal de la Federación de 1967, quedó establecido en su artículo 10 que "el Tribunal Fiscal de la Federación es un Tribunal Administrativo dotado de plena autonomía", dicha autonomía es restringida por la



actual Ley Orgánica de dicho Tribunal, la que igualmente en su artículo primero señala que "el Tribunal Fiscal de la Federación es un Tribunal Administrativo, dotado de plena autonomía para dictar sus fallos."

A partir del Código Fiscal de 1967, se rompe el vínculo jurídico requerido para que se dé la figura de la justicia delegada, la cual desaparece para dar paso a una justicia autónoma, otorgando una verdadera "autonomía" al Tribunal en el campo jurídico, sustentada en la independencia formal y material que éste organismo ha alcanzado en mayor medida.

Por lo tanto y en virtud de las diversas reformas sufridas tanto por la Constitución como por las leyes que han regido al Tribunal Fiscal y de su propia evolución; éste organismo ha pasado a ser, de un Tribunal de justicia delegada a un Tribunal jurisdiccional totalmente autónomo, desvinculado de la dependencia que en sus orígenes tuvo del Poder Ejecutivo en el plano jurídico, y adquiriendo una completa y verdadera autonomía en el ejercicio de su función jurisdiccional.

La actividad jurisdiccional del Tribunal Fiscal de la Federación reúne, desde el punto de vista sustantivo, los tres elementos que el tratadista Couture sostiene debe reunir el acto jurisdiccional, que son, a saber: la forma, el

contenido y la función, entendiéndolo por forma: "Los elementos externos del acto jurisdiccional, la presencia de las partes, de juicios y procedimientos establecidos por la Ley"<sup>15</sup>

Por contenido: "La existencia de un conflicto, controversia o diferendo de relevancia jurídica, que debe ser dirimido por los agentes de la jurisdicción, mediante una decisión que pasa en cosa juzgada:"<sup>16</sup>

Y por función: "El cometido, o sea asegurar la justicia, la paz social y demás valores jurídicos, mediante la aplicación eventualmente coercible del derecho."<sup>17</sup>

Resulta ser pues, que el Tribunal Fiscal es un órgano del Estado competente para desempeñar la función pública de administrar justicia, la cual se realiza ante la existencia de conflictos o controversias de carácter jurídico.

Atendiendo a la forma, el procedimiento a través del cual se lleva acabo dicha función pública es de tal naturaleza que reúne los requisitos procesales para ser considerada como un juicio, dado que existe una controversia entre dos partes.

<sup>15</sup> *Op. Cit.*, p. 33

<sup>16</sup> *Ibidem.*

<sup>17</sup> *Op. Cit.*, p. 34.

con igualdad de oportunidades procesales para justificar su pretensión ante un juzgador, quien es un tercero independiente de ellos, con la obligación de resolver imparcialmente el conflicto sometido a su jurisdicción.

En lo que se refiere a la autoridad de cosa juzgada que deben tener las resoluciones emitidas por el órgano jurisdiccional que ponga fin a las controversias; tal característica fue reconocida desde la Ley de Justicia Fiscal que señalaba en su artículo 47: "Los fallos del Tribunal Fiscal de la Federación tendrán fuerza de cosa juzgada."

El único elemento que no se presenta, en el caso del Tribunal Fiscal, es el de la ejecución coactiva del fallo por el propio Tribunal que lo emita, ya que sus resoluciones son meramente declarativas.

En razón de las anteriores características, considero que el Tribunal Fiscal de la Federación se encuentra en proceso de integración de toda una esfera jurisdiccional administrativa, similar a la del Poder Judicial.

Su fundamento se apoya en el artículo 73, fracción XXIX inciso H de nuestra Carta Magna, al constituir un tribunal administrativo creado por una ley federal, con plena autonomía para dictar sus fallos.

"ART. 73.- El Congreso tiene facultad:

XXIX-H. Para expedir leyes que instituyan tribunales de lo contencioso-administrativo dotados de plena autonomía para dictar sus fallos, que tengan a su cargo dirimir las controversias que se susciten entre la Administración Pública Federal o del Distrito Federal y los particulares, estableciendo las normas para su organización, su funcionamiento, el procedimiento y los recursos contra sus resoluciones (Diario Oficial, 10 de agosto de 1987);"<sup>10</sup>

El Tribunal está colocado en el marco del Poder Ejecutivo y no actúa por delegación de éste, toda vez que no imparte justicia a nombre de ninguna autoridad administrativa, su situación es similar a la de los Tribunales Judiciales en todo sentido: completa independencia para dictar sus resoluciones. Además su creación y competencia dependen de la norma jurídica.

El tribunal fiscal es un tribunal de derecho. El artículo 208, fracción IV, del Código Fiscal de la Federación, dispone que la demanda deberá indicar: "... IV. Los hechos que den motivo a la demanda".

---

<sup>10</sup> Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, Ediciones Frisna, S.A. 1990, p. 35.

"ART. 73.- El Congreso tiene facultad:

XXIX-H. Para expedir leyes que instituyan tribunales de lo contencioso-administrativo dotados de plena autonomía para dictar sus fallos, que tengan a su cargo dirimir las controversias que se susciten entre la Administración Pública Federal o del Distrito Federal y los particulares, estableciendo las normas para su organización, su funcionamiento, el procedimiento y los recursos contra sus resoluciones (Diario Oficial, 10 de agosto de 1987);"<sup>10</sup>

El Tribunal está colocado en el marco del Poder Ejecutivo y no actúa por delegación de éste, toda vez que no imparte justicia a nombre de ninguna autoridad administrativa, su situación es similar a la de los Tribunales Judiciales en todo sentido: completa independencia para dictar sus resoluciones. Además su creación y competencia dependen de la norma jurídica.

El tribunal fiscal es un tribunal de derecho. El artículo 208, fracción IV, del Código Fiscal de la Federación, dispone que la demanda deberá indicar: "... IV. Los hechos que den motivo a la demanda".

---

<sup>10</sup> Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, Ediciones Prisma, S.A. 1990, p. 35.

A su vez, el artículo 213 del mismo ordenamiento establece que el demandado en su contestación expresará:

"... III. Se referirá concretamente a cada uno de los hechos que el demandante le impute de manera expresa, afirmándolos o negándolos, expresando que los ignora por no ser propios o exponiendo como ocurrieron, según sea el caso".

El artículo 237 ordena: "las sentencias del tribunal Fiscal, se fundarán en derecho y examinarán todos y cada uno de los puntos controvertidos del acto impugnado, teniendo la facultad de invocar hechos notorios."

La competencia del tribunal es limitada a lo dispuesto por la Ley Orgánica del Tribunal Fiscal de la Federación.

En la Exposición de Motivos de la Ley de Justicia Fiscal, quedó asentado que:

"Ni el Presidente de la República ni ninguna otra autoridad administrativa, tendrán intervención alguna en los procedimientos o en las resoluciones del tribunal. Se consagrará así, con toda precisión, la autonomía orgánica del cuerpo que se crea; pues el Ejecutivo piensa que, cuando esa autonomía no se otorga de una manera franca y amplia, no puede

hablarse propiamente de una justicia administrativa."<sup>19</sup>

Al tribunal fiscal corresponde el contencioso de anulación. Será el órgano el sometido a la jurisdicción del tribunal, no el Estado como persona jurídica. El tribunal tendrá la función de reconocer la legalidad o de declarar la nulidad de actos o procedimientos. "Fuera de esa órbita, la Administración Pública conserva sus funciones propias y los tribunales federales, concretamente la Suprema Corte de Justicia su competencia para intervenir en todos los juicios en que la Federación sea parte".<sup>20</sup>

Como se puede observar, al principio el Tribunal Fiscal, fue sólo un Tribunal de simple anulación, pero posteriormente se ha ido convirtiendo parcialmente en un Tribunal de plena jurisdicción.

El maestro Alfonso Nava Negrete nos refiere en su estudio "Notas sobre lo contencioso administrativo del Distrito Federal", publicado en 1972, lo siguiente:

---

<sup>19</sup> "Exposición de Motivos de la Ley de Justicia Fiscal" en *Revista del Tribunal Fiscal de la Federación*, Número Extraordinario, 30 de noviembre de 1965, p. 23.

<sup>20</sup> *Idea*, p. 24

"Ha sido una aspiración no lograda que el Tribunal Fiscal se convierta en tribunal de plena jurisdicción, en el sentido de que éste concepto se maneja en la teoría de lo contencioso administrativo francés. No se trata de dotarle de elementos propios para ejecutar sentencias, que ningún tribunal en México los posee. No debe ignorarse que son las autoridades administrativas las que auxilian a la justicia para que se cumplan efectivamente o de las que depende, en el caso de la justicia administrativa, su acatamiento y efectividad."<sup>21</sup>

Resulta pues inadmisibile, que un organismo de tal importancia continuara siendo un mero Tribunal declarativo, en el que la fuerza de sus resoluciones quedara al arbitrio del Poder Ejecutivo.

Al mismo respecto, Ernesto Flores Zavala opina:

"Pero en casos, por ejemplo, de responsabilidad del Estado y de cuestiones sobre la interpretación de un contrato administrativo, no se limita a declarar la nulidad de una resolución administrativa, sino que el mismo establece el alcance y sentido de su sentencia."<sup>22</sup>

---

<sup>21</sup> Nava Negrete, Alfonso, "Notas sobre lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal" en *Revista Jurídica* No. 4. Anuario del Depto. de Derecho, Universidad Iberoamericana, México, D.F., julio, 1972, p. 266.

<sup>22</sup> Flores Zavala, Ernesto, "El Tribunal Contencioso Administrativo" en *Revista del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal*, Vol. 1. No. 1. México, julio 1972, p. 75.



De ser adoptada la plena jurisdicción, se cumpliría cabalmente con lo que la ley establece: la creación de un Tribunal Administrativo con plena autonomía. No sólo en el plano jurídico, sino también en el plano administrativo, en el que a la fecha sigue dependiendo del Poder Ejecutivo, para lo cual sería menester que los funcionarios titulares del Tribunal Fiscal no fueran designados directamente por el Poder Ejecutivo, ya que esto merma, aunque sea minimamente, la autonomía del Tribunal Fiscal.

Considero que una manera de suplir ésta forma de designación, podría ser a través de la creación de una carrera judicial mediante la cual, funcionarios de menor jerarquía lograrán ascender a puestos de más alto nivel, siempre y cuando, dichos funcionarios reunieran los requisitos esenciales de honestidad, tiempo y capacidad que la Ley prevé para ese efecto.

En el año de 1978, el maestro Nava Negrete, se refiere nuevamente a este tema en su estudio "Grandeza y Decadencia del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal", señalando que:

"... en su historia el Tribunal Fiscal ha dictado numerosas sentencias de plena jurisdicción, amén de las de simple anulación. Esta práctica, pues nunca

hubo ni en la Ley de Justicia Fiscal, ni en el Código Fiscal de 38, texto expreso que atribuyera plena jurisdicción al Tribunal, ni tampoco actualmente en el Código de 1967, ni en la Ley Orgánica del Tribunal de 1977, nada prevén al respecto, ha servido de base para que algunos autores escriban que el Tribunal Fiscal es tribunal de plena jurisdicción.

Imposible negar que así sucede e inclusive en las resoluciones de la nueva Sala Superior del Tribunal, al conocer de los recursos de revisión. Pero es importante saber el por que de esta secuela.

Atribuimos a la misma dos razones.

La primera, a que desde la Ley de Justicia Fiscal y luego en los dos Códigos sucesores, se ha previsto que en las sentencias del Tribunal se precise la forma en la que las autoridades deben cumplir con aquellas. Y si bien los textos han variado, todos coinciden substancialmente: "en qué sentido debe dictar nueva resolución la autoridad fiscal." (art. 204, Código de 38); "...indicará los términos conforme a los cuales debe dictar su nueva resolución la autoridad fiscal".

De estos textos han derivado las llamadas sentencias para efectos, en que frecuentemente se encierran verdaderas resoluciones de plena jurisdicción.

La segunda, que viste de "justicia imprescindible" a la práctica seguida, es que aquellos textos han servido de apoyo para proporcionar a los fallos del Tribunal Fiscal el alcance necesario, suficiente, justo, para cubrir la certeza jurídica de lo logrado en proceso y para evitar que las autoridades interpreten a su manera, la forma de ejecutar o cumplir con las sentencias y hagan bajo ese pretexto practicamente nugatorio lo fallado.

Bien que el Tribunal Fiscal a través de la fuerza jurisprudencial de sus fallos, promuje la plena jurisdicción sin embargo, no ha sido plena la acogida de esa jurisdicción."<sup>23</sup>

---

<sup>23</sup> Nava Negrete, Alfonso, "Grandeza y Decadencia del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal" en *Revista del Tribunal Fiscal del Estado de México*, Primer Número Extraordinario, Naucalpan, Estado de México, 1978, pp. 269 y 270.

## **B) Tribunal de lo Contencioso Administrativo**

Considero que uno de los grandes aciertos de nuestra organización constitucional y jurídica, es la creación de dos Tribunales Administrativos: uno, el Tribunal Fiscal de la Federación, al cual me referí en el inciso anterior y el otro el Tribunal de lo Contencioso Administrativo.

Los dos son tribunales de lo contencioso administrativo desde el punto de vista formal y desde el punto de vista material, es decir, los dos forman parte de la Administración Pública y conocen de las controversias entre la Administración Pública y los particulares.

La Administración Pública está sujeta al orden jurídico existente (constitucional, legal y reglamentario). Dentro del mismo orden están establecidos los medios para que los particulares afectados por una actividad ilícita o ilegal de la administración sea prontamente reparada.

Cuando ya se han agotado los recursos administrativos que señalan las leyes, el órgano jurisdiccional es competente

para llevar a cabo ésta importante función pública de mantener el orden jurídico.

Andrés Serra Rojas, en su libro de Derecho Administrativo cita al maestro Noriega, cuando dice que dicho autor comenta que: "La Justicia Administrativa, en cambio se refiere a la intervención jurisdiccional que tiene como materia o como antecedente, una acción administrativa, pero que no se desarrolla por órganos directos de la Administración Pública activa, sino por órganos que frente a la Administración han alcanzado la autonomía indispensable para ser considerados como jueces o tribunales"<sup>24</sup>

.La jurisdicción de los tribunales administrativos o el control jurisdiccional de la Administración, son los encargados de resolver las controversias o reclamaciones entre la Administración y los particulares con motivo de la aplicación de una Ley administrativa.

---

<sup>24</sup> Serra Rojas, Andrés, *Derecho Administrativo*, Tomo II. Decimotercera Edición, Editorial Porrúa, S.A., México, 1985, p.634.

**a) Breve reseña histórica de lo  
contencioso administrativo en  
México**

En primer lugar, cabe aclarar que el contencioso administrativo en México, tradicionalmente ha sido resuelto por los Tribunales Judiciales, con excepción del Consejo de Estado de Lares y en fecha más reciente por la creación del Tribunal Fiscal de la Federación en 1936, el Tribunal del Estado de México y el Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal de 1971.

El contencioso administrativo, en su aspecto material, tiene antecedentes desde la época colonial. Las Audiencias Reales de Indias conocían de los reclamos que hacían los particulares de los actos o decretos del Virrey o de los Gobernadores. Las Audiencias podían confirmar o revocar esos actos o decretos, aunque esas autoridades podían inconformarse de las resoluciones ante el Real Consejo de Indias.

No obstante, durante la segunda mitad del siglo XIX, imperó la justicia administrativa impartida por los Tribunales del Poder Judicial. Fue a través del juicio de amparo, creado en 1847, como se organizó el control judicial de la administración, convirtiéndose más adelante en el medio

de control de la legalidad en todo el país y de todas las materias jurídicas, gracias a la interpretación que hizo la Suprema Corte de Justicia de la Nación del artículo 14 de la Constitución de 57.

"La Ley para el arreglo de lo contencioso administrativo y de su reglamento de mayo de 1853, redactadas por Lares, hicieron del Consejo de Estado un Tribunal administrativo de justicia retenida parecido al Consejo de Estado francés anterior a la Ley de mayo de 1872.

El artículo primero de la Ley de Lares declaró que no "corresponde a la autoridad judicial el conocimiento de las cuestiones administrativas", y en el artículo segundo especificó cuáles eran esas cuestiones de administración. El artículo cuarto estableció una sección de lo contencioso administrativo en el Consejo de Estado, integrada por cinco consejeros abogados nombrados por el Presidente de la República. Esta sección del Consejo de Estado conocía las controversias del contencioso administrativo en la primera instancia y sus decisiones podían ser revisadas por el Consejo de Ministros.

La Ley de Lares es de especial importancia en México para el desarrollo de la idea de tribunales especiales para el conocimiento de lo contencioso administrativo.

A partir de la derogación de la de la Ley de Lares, se declaró que en México no existía el contencioso administrativo porque era substituído por el amparo, aunque las leyes anteriores a 1929 se

ocuparon marginalmente del amparo en materia administrativa."<sup>25</sup>

Con la Ley de Justicia Fiscal que creó el Tribunal Fiscal de la Federación en 1936, regresó a México el antecedente de la Ley de Lares.

En la sesión del Senado de la República del 19 de enero de 1971, se dió a conocer el proyecto del Ejecutivo para la creación del Tribunal de lo Contencioso Administrativo.

En la parte considerativa del Decreto, se establece que el Tribunal estará dotado de plena autonomía para resolver con imparcialidad, los juicios que los particulares promueven contra los actos y resoluciones de las autoridades administrativas del Departamento del Distrito Federal; la justicia que se imparta deberá ser expedita, pronta y pública: "Será carente de formalidades y el tribunal en bien del quejoso, puede suplir la deficiencia de la demanda, lo que se propone en beneficio de la clase económicamente desvalida."

---

<sup>25</sup> Carpizo, Jorge, "Bases Constitucionales de los Tribunales de lo Contencioso Administrativo" en *Revista del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal*, Vol. I, No. 1, México, julio 1972., pp. 35 y 36.



El 17 de marzo de 1971 se publicó en el Diario Oficial la Ley del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal, tribunal con el que se ha dado un nuevo paso en la evolución de la justicia administrativa en México.

#### **b) Organización del Tribunal de lo Contencioso Administrativo**

La Ley del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 17 de marzo de 1971, estatuye en su artículo primero, que el Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal es un tribunal administrativo, dotado de plena autonomía para dictar sus fallos, con la organización y competencia que la propia Ley establece.

El Tribunal en cuestión, esta compuesto de la siguiente manera:

Una Sala Superior integrada por cinco magistrados, cuyo Presidente será a su vez el Presidente del Tribunal y durará en su encargo un año, con la posibilidad de ser reelecto.

Tres Salas de tres magistrados cada una, y cuando el servicio así lo requiera y siempre a juicio de la Sala

Superior, podrán aumentarse dos o más salas formadas por tres magistrados supernumerarios.

Además el Tribunal tendrá un Secretario General de Acuerdos, que será también Secretario de Acuerdos de la Sala Superior, un Secretario General de Compilación y Difusión, los secretarios necesarios para el despacho de los negocios del Tribunal y defensores jurídicos gratuitos, así como los actuarios y empleados que determine el Presupuesto de Egresos del Departamento del Distrito Federal, de acuerdo a lo dispuesto por el artículo 12 de la citada Ley.

Los magistrados que integren la Sala Superior y las Salas del Tribunal, así como los magistrados supernumerarios necesarios, serán nombrados por el Presidente de la República, a proposición del Jefe del Departamento de Distrito Federal y con la aprobación de la Asamblea de Representantes del Distrito Federal.

Dichos magistrados durarán seis años en su encargo, al término del cual podrán ser reelectos o promovidos, conforme a lo dispuesto por el artículo 3o. de la Ley del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del D.F.

Nuevamente insisto en que el nombramiento de nuevos magistrados o jueces debe hacerse a través de procedimientos

internos dentro de la organización jurisdiccional, sin la intromisión de otros sectores, bajo un principio de respeto a la carrera jurisdiccional que entraña reconocimiento a los merecimientos del personal integrante y que implica una gran motivación en el cumplimiento de su deber.

La designación del Presidente del Tribunal la hará la Sala Superior en la primera sesión anual, las Salas elegirán a sus respectivos Presidentes.

Las sesiones de la Sala Superior serán públicas, con excepción de los casos en que la moral, el interés público o la ley exijan que sean secretas y bastará la presencia de cuatro de sus miembros para sesionar.<sup>24</sup>

El artículo 18 de la Ley ya citada, establece que las resoluciones de la Sala Superior se tomarán por los votos en el mismo sentido de 3 magistrados por lo menos, quienes no podrán abstenerse de votar sino cuando tengan impedimento legal.

El Tribunal de lo Contencioso Administrativo está ubicado dentro del marco del Poder Ejecutivo. Considero que esto no sería tan importante si el mismo estuviera investido de

<sup>24</sup> Ley del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal, arts. 16 y 17. Editorial Porrúa, S.A., México, 1989.

amplias facultades legales para cumplir eficazmente su cometido y si mantuviera una posición autónoma que garantizara en plenitud su imparcialidad. Para este efecto, sería necesario que dicha institución jurisdiccional, como tal, estuviera libre de toda liga jerárquica y presupuestal respecto a las autoridades administrativas sujetas a posible juzgamiento, y que sus funcionarios mantuvieran una inmaculada independencia, desde el momento mismo de su nombramiento hasta el término de su encargo, además de gozar de garantías elementales: estabilidad en la medida que su jerarquía lo amerite así como también seguridad económica.

### **c) Competencia del Tribunal de lo Contencioso Administrativo**

De acuerdo con Serra Rojas, debe reconocerse que se alude a la justicia administrativa cuando el acto administrativo se somete a un órgano jurisdiccional, cuya competencia está determinada en la legislación administrativa.

"La justicia administrativa opera cuando se han agotado los recursos administrativos que señalan las leyes, si estas no establecen dichos recursos o de revisiones de oficio, el órgano jurisdiccional es

competente para llevar a cabo esta importante función pública.<sup>27</sup>

La competencia del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal la fija la propia ley, haciendo la distinción entre la competencia de la Sala Superior y la competencia de las Salas. Así tenemos que en el artículo 19 de la Ley mencionada se establece la competencia de la Sala Superior:

"Art. 19.- Es competencia de la Sala Superior:

I. Fijar la jurisprudencia del Tribunal.

II. Resolver los recursos en contra de las resoluciones de las Salas.

III. Resolver el recurso de reclamación en contra de los acuerdos de trámite dictados por el Presidente de la Sala Superior.

IV. Conocer de las excitativas para la impartición de justicia que promuevan las partes, cuando los magistrados no formulen el proyecto de su resolución que corresponda o no emitan su voto respecto de proyectos formulados por otros magistrados, dentro de los plazos señalados por la ley.

V. Calificar las recusaciones, excusas e impedimentos de los magistrados del Tribunal y en su caso, designar el magistrado que deba sustituirlos; y

<sup>27</sup> Serra Rojas, Andrés, *Derecho Administrativo*, Tomo II, Decimotercera Edición, Editorial Porrúa, S.A., México, 1985, p. 634.

VI: Establecer las reglas para la distribución de los asuntos entre las Salas del Tribunal, así como entre los magistrados instructores o ponentes."

La competencia de las Salas está estatuida en el artículo 21 de la misma Ley:

"Art. 21.- Las Salas del Tribunal son competentes para conocer:

I. De los juicios en contra de los actos administrativos que las autoridades del Departamento del Distrito Federal dicten, ordenen, ejecuten o traten de ejecutar en agravio de los particulares.

II. De los juicios en contra de las resoluciones definitivas dictadas por el Departamento del Distrito Federal en las que se determine la existencia de una obligación fiscal, se fije ésta en cantidad líquida o se den las bases para su liquidación, nieguen la devolución de un ingreso indebidamente percibido o cualquier otra que cause agravio en materia fiscal.

III. De los juicios en contra de la falta de contestación de las mismas autoridades, dentro de un término de 30 días naturales, a las promociones presentadas ante ellas por los particulares, a menos que las leyes y reglamentos fijen otros plazos y la naturaleza del asunto lo requiera;

IV. De las quejas por incumplimiento de las sentencias que dicten;

V. Del recurso de reclamación en contra de las resoluciones de trámite de la misma Sala;

VI. De los juicios que promuevan las autoridades para que sean nulificadas las resoluciones fiscales

favorables a un particular y que causen una lesión a la Hacienda Pública del Distrito Federal; y

VII. De los demás que señale ésta Ley."

Por fortuna el Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal, si condena, lo cual concluyó del siguiente ejemplo: el juicio II-175/71, en el cual la Segunda Sala dictó sentencia condenando al Jefe del Departamento del Distrito Federal, al Director General de Planeación y al Jefe de la Oficina de Planificación, para que en un plazo de treinta días, a partir del siguiente al en que surtiera efectos la notificación, procediera a determinar el monto de la indemnización que conforme a derecho correspondía al actor por la expropiación de diversos lotes de su propiedad.

Corresponde también a las Salas la obligación de suplir la deficiencia de la queja en el momento dictar sentencia, como lo establece el artículo 79 fracción III de la Ley del Tribunal, cuyo punto de referencia dice, a la letra:

"Las Salas deberán, al pronunciar sentencia, suplir las deficiencias de la demanda, con excepción de los asuntos de competencia fiscal, pero en todo caso, se contraerán a los puntos de la litis planteada."

El juez o la Sala no podrán invocar conceptos de nulidad no hechos valer en la demanda, con lo cual se disminuye la tutela procesal al quejoso.

#### **d) Naturaleza jurídica del proceso contencioso administrativo.**

El establecimiento del control jurisdiccional de los actos de la Administración, dió lugar al nacimiento del contencioso administrativo.

El contencioso administrativo puede definirse desde un punto de vista formal y uno material.

Desde el punto de vista formal, el contencioso administrativo se define en razón de los órganos competentes para conocer las controversias que provoca la actuación administrativa, cuando dichos órganos son tribunales especiales llamados tribunales administrativos.

Desde el punto de vista material, existe el contencioso administrativo cuando hay una controversia entre un particular afectado en sus derechos y la administración, con motivo de un acto de ésta última.



Es necesario que el acto que provoca la contención sea un acto administrativo, el cual debe reunir ciertas características para que sea la base del contencioso administrativo.

Por lo tanto, el acto debe ser, respecto de la Administración, de carácter definitivo, es decir, que ya se haya agotado la vía administrativa y que la última autoridad de ese orden haya dictado su resolución.

El acto administrativo debe ser dictado en uso de una facultad de la Administración ligada por las disposiciones de la Ley.

Por otra parte, los actos que realiza la Administración en su carácter de Poder Público serán materia de la contención administrativa.

Para el Maestro Alfonso Nava Negrete, el contencioso administrativo, es un "proceso administrativo promovido por los administrados o la Administración Pública y contra actos de ésta última ante órganos jurisdiccionales".<sup>20</sup>

---

<sup>20</sup> Nava Negrete, Alfonso, *Derecho Procesal Administrativo*, Primera Edición, Editorial Porrúa, S.A., México, 1959, p. 116.

Es decir que es tanto una defensa de los derechos de los particulares como un control jurisdiccional de los actos administrativos.

En conclusión, el contencioso administrativo es toda controversia suscitada por un acto de administración que lesiona el derecho de un particular y que entra en la competencia de la jurisdicción administrativa.

La teoría administrativa señala que el derecho administrativo y el contencioso administrativo cumplen ambos los mismos propósitos: esforzarse para que los fines del Estado que realiza la Administración Pública se cumplan íntegramente, en su forma más elevada que es el cumplimiento estricto de la ley.

El derecho procesal administrativo y la resolución que lo culmina no pueden tener otra finalidad que el mantenimiento del orden jurídico, que al quebrantarse por la Administración Pública da paso a la pretensión del particular.

El Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal nació con plena jurisdicción, con todo el alcance que este concepto tiene en la jurisprudencia de los tribunales administrativos franceses.

El Maestro Nava Negrete, cita en su estudio "Grandeza y Decadencia del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal", la frase de Laferrière, que señala nitidamente el concepto de plena jurisdicción, el cual ha mantenido hasta la fecha la jurisprudencia francesa.

"...los poderes de plena jurisdicción implican el ejercicio de un arbitraje completo de hecho y de derecho sobre el litigio; los poderes de anulación están limitados al derecho de anular los actos atacados de ilegalidad sin que el juez administrativo tenga el poder de reformarlos y de sustituirlos con su propia decisión."<sup>29</sup>

El Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal no es un Tribunal de justicia delegada ya que no imparte justicia a nombre de ninguna autoridad administrativa, su situación es similar a la de los tribunales judiciales en todo sentido: completa independencia para dictar sus resoluciones, y es establecido por leyes similares a las que crean los tribunales judiciales, teniendo su base constitucional que señala su respectiva competencia.

---

<sup>29</sup> Nava Negrete, Alfonso, "Grandeza y Decadencia del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal" en *Revista del Tribunal Fiscal del Estado de México*, Primer Número Extraordinario, Naucalpan, Estado de México, México, 1978, p. 270.

Son tribunales de jurisdicción especial, únicamente en lo que se refiere a lo especial de su objeto, los casos, los supuestos y su competencia.

Sus resoluciones son revisadas por el Poder Judicial Federal, es decir, no son tribunales decisorios de última instancia, sino que también como en cualquier otro tribunal, sus decisiones llegan a una unidad: a una Corte de jerarquía superior, es decir, al Poder Judicial Federal.

Los magistrados del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal gozan de las mismas garantías judiciales que los integrantes de los otros tribunales.

Además, la jurisprudencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación le es obligatoria a dicho Tribunal, así como la de los Tribunales Colegiados que funcionen dentro de su jurisdicción territorial.

**a) Actos que pueden generar la  
contienda contencioso  
administrativa**

Andrés Serra Rojas en su obra citada, señala las características que deben revestir los actos que pueden generar la contienda contencioso administrativa y que a continuación se indican:

"a) Deben ser actos administrativos, fundados en leyes administrativas.

b) O sea los que emanan de la autoridad pública administrativa.

c) En el desenvolvimiento de la gestión administrativa."<sup>30</sup>

Más adelante, el mismo Serra Rojas cita la obra de Gallostra "Lo Contencioso Administrativo" donde dicho autor afirma:

"Solo pueden ser materia contencioso administrativa aquellas otras providencias que la Administración dicta administrando, por decirlo así, esto es, aplicando las leyes o disposiciones vigentes

<sup>30</sup> Serra Rojas, Andrés, *Derecho Administrativo*, Tomo II, Decimotercera Edición, Editorial Porrúa, S.A., México, 1985, p. 636.

cuya ejecución le ésta encomendada a los casos concretos que se presentan.

No podrán dar lugar a la materia contencioso administrativa aquellas otras providencias que toma el poder administrativo, digámoslo así, mandando (o gobernando, diríase también); esto es, usando de las facultades que tiene para disponer en general lo que crea conveniente al interés de todos los ciudadanos y procediendo en esto discrecionalmente, y sin más limitaciones que su responsabilidad según las leyes de cada país."<sup>31</sup>

Lo anterior significa que la Administración puede realizar sus actos con el carácter de Poder Público, sujeta a la legislación o a la legislación civil especial.

Por supuesto que respecto de los primeros, es indudable que forman parte de la contención administrativa, pero los segundos quedan fuera de ella, toda vez, que aún cuando sea la misma Administración la que intervenga, el régimen legal de los actos respectivos tiene soluciones que bastan para proteger los derechos que con ellos se estimen lesionados. sin que necesiten tener la consideración de un régimen especial como lo es el contencioso administrativo.

---

<sup>31</sup> *Ibides.*

## CAPITULO SEGUNDO

### EL JUICIO CONSTITUCIONAL

#### A) EL JUICIO DE AMPARO

El Juicio de Amparo constituye uno de los elementos básicos del legado histórico de nuestra patria. Se gestó y consolidó en el Siglo XIX. En la actualidad ha ido adquiriendo caracteres cada vez mas complejos y técnicos, situación que tal vez no fué la que quisieron sus precursores, pues en los orígenes de la Revolución Mexicana persistió el ideal de "hacer práctico el Juicio de Amparo, simplificando los procedimientos" , como lo propuso el Partido Liberal Mexicano el 10. de Julio de 1906.

El Constituyente de 1917 organizó al Poder Judicial y al Juicio de Amparo en tal forma que quedaron reflejadas las contradicciones críticas de la época: por una parte había que atender el 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 de no abrumar de trabajo a los órganos judiciales de la Federación en las causas administrativas, civiles y criminales.

Esta es la trayectoria de complejidad creciente que el Juicio de Amparo ha seguido en el curso del presente siglo, hasta las reformas que entraron en vigor el 15 de enero de 1988, que sustancialmente dejaron la interpretación de la Constitución a la Suprema Corte de Justicia y la de las leyes ordinarias a los Tribunales Colegiados de Circuito.

El Juicio de Amparo, particularmente el administrativo, es de muy difícil comprensión por ser estrictamente técnico, tanto, que muchos de tales juicios son resueltos adversamente al quejoso por ineptitud suya o de quien promueve por él.

En otras ocasiones ocurre lo contrario: que en justicia el quejoso debería perder, pero es entonces la autoridad responsable quien incurre en torpeza y no sabe defender el acto que de ella se impugna, dando por resultado que se ampare contra ese acto. Algunas veces también se conceden amparos que en realidad no pueden tener ejecución en la vida práctica, en virtud a que se plantea una mala defensa por parte de la autoridad responsable. En lo que refiere al juzgador, éste puede resolver equivocadamente. Así que lo



mismo puede equivocarse quien promueve el amparo, como el demandado, que es la autoridad responsable, como el juzgador.

El Juicio de Amparo es el guardián de la Constitución y del Derecho. La finalidad del juicio es hacer respetar los imperativos constitucionales en beneficio del gobernado.

El Juicio de Amparo no tiene más explicación, que la de servir de medio de defensa del gobernado frente a los actos inconstitucionales del gobernante. Así el Juicio de Amparo, tiene en la Constitución su meta y su origen o fuente. Es la Constitución su fuente, porque es creado por ella; y es la Constitución su meta porque la finalidad que con él se persigue es lograr el imperio de los mandatos constitucionales. El Juicio de Constitucionalidad o Juicio de Amparo, llamado también Juicio de Garantías, es por consiguiente, guardián del Derecho y de la Constitución.

La Constitución contiene la esencia del Derecho vigente en el país, pero no detalla ni desenvuelve minuciosamente todas las normas cuya vigencia es necesaria para regular la conducta de la colectividad, por lo que se hace necesario detallar algunos de esos principios en otras normas secundarias u ordinarias, mismas que emanan del Poder Legislativo (en materia Federal el Congreso de la Unión y tratándose de los Estados de la República la Cámara de

Diputados Local), el cual está facultado para hacer las leyes ordinarias, las cuales no pueden imperar por sobre la Constitución, deben quedar sometidas necesariamente.

Por eso puede afirmarse que por encima de todo, la Constitución rige como Ley Fundamental, Ley Básica, y que para su defensa crea el amparo. Por esta razón la Constitución es fuente y meta del Juicio de Garantías, porque lo estructura para su propia defensa.

## **B) PRINCIPIOS FUNDAMENTALES DEL JUICIO DE AMPARO Y SUS EXCEPCIONES**

El Juicio de Amparo es regido por reglas o principios que lo estructuran, algunos de los cuales sufren excepciones atendiendo particularmente a la índole del quejoso, a la naturaleza del acto reclamado y aún a los fines del propio Juicio.

Los principios fundamentales de referencia son los siguientes.

**a) Principio de Iniciativa o  
Instancia de Parte Agraviada**

"Este principio fundamental es no solo una de las piedras angulares sobre las que descansa nuestra institución de control, sino una de las ventajas y conveniencias del sistema."<sup>32</sup>

Es el principio a través del cual se consagra la acción constitucional ante el órgano jurisdiccional, pues el Juicio de Amparo solo procede a petición de parte interesada, nunca de oficio. Es necesario que se cause un perjuicio o se sufra un daño que recibe el nombre de agravio, para que los Tribunales Federales competentes resuelvan si se ha violado en contra de la persona agraviada sus derechos individuales o sociales establecidos en la Constitución.

Este principio está consagrado en la fracción I del artículo 107 Constitucional que expresa que: "El Juicio de Amparo se seguirá siempre a instancia de parte agraviada".

A su vez la Ley de la materia, categóricamente estatuye en su artículo 4o., que: "El Juicio de Amparo unicamente puede promoverse por la parte a quien perjudique la Ley, el

---

<sup>32</sup> Burgoa Orihuela, Ignacio, *El Juicio de Amparo*, Vigésimocuarta Edición, Editorial Porrúa, S.A., México, 1987, p. 268.

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, por medio de algún pariente o persona extraña en los casos en que ésta Ley lo permita expresamente; y solo podrá seguirse por el agraviado por su representante legal o por su defensor".

Este principio no tiene excepciones y, por consiguiente, rige en todo caso.

#### **b) Principio de Existencia de Agravio Personal y Directo**

Este principio también se desprende de los artículos 107 fracción I de nuestra Carta Magna y 4o. de la Ley de Amparo, que como se ha visto, respectivamente estatuyen que el juicio se seguirá siempre a instancia de "parte agraviada" y que solo puede promoverse por la parte "a quien perjudique el acto o ley que se reclame".

Ahora bien, por "agravio" debe entenderse todo menoscabo, toda ofensa a la persona física o moral, menoscabo que puede o no ser patrimonial, siempre que sea material, apreciable objetivamente. En otras palabras: la afectación que en su

detrimento aduzca el quejoso debe ser real y no de carácter subjetivo.

"En un sentido muy amplio, el agravio es el equivalente a perjuicio o afectación de un interés jurídico, y éste es el significado que se emplea en los artículos 4o. y 5o. fracción I de la Ley de Amparo, cuando califica de agraviado al demandante de la protección de los Tribunales Federales."<sup>33</sup>

De acuerdo al criterio de la Jurisprudencia de la Corte, el agravio debe recaer en una persona determinada, concretarse en ésta, no ser abstracto, genérico; y ser de realización pasada, presente o inminente; es decir, haberse producido, estarse efectuando en la promoción del juicio o ser inminente, no simplemente eventual, aleatorio, hipotético (en esto estriba lo "directo" del agravio). Los actos simplemente "probables" no engendran agravio, ya que resulta indispensable que aquellos existan o que haya elementos de los que pueda deducirse su realización futura con certeza.<sup>34</sup>

Este principio no tiene excepciones.

---

<sup>33</sup> *Diccionario Jurídico Mexicano*, Instituto de Investigaciones Jurídicas, Segunda Edición, Editorial Porrúa, S.A.- UNAM, México, 1987, p. 125.

<sup>34</sup> *Ultimo Apéndice*, Tesis Número 23, Parte Común al Pleno y a las Salas, p. 45.

### **c) Principio de Relatividad de la Sentencia**

Este principio también es conocido como "Fórmula Otero", en virtud, de que si bien es cierto, fue esbozado en la Constitución Yucateca de 1940, la cual quedó en mero proyecto ya que nunca tuvo vigencia, fue Don Mariano Otero quien lo delineó más explícitamente hasta dejarlo en los términos consagrados por la Carta Magna.

Dicha Fórmula quedó estatuida en el artículo 107 Constitucional fracción II, que previene: "La sentencia será siempre tal, que sólo se ocupe de individuos particulares, limitándose a ampararlos y protegerlos en el caso especial sobre el que verse la queja, sin hacer una declaración general respecto de la ley o acto que la motivare", misma prevención se reproduce en el artículo 76 de la Ley Reglamentaria al establecer: "Las sentencias que se pronuncien en las sentencias de amparo solo se ocuparán de los individuos particulares o de las personas morales, privadas u oficiales que lo hubiesen solicitado, limitándose a ampararlos y protegerlos si procediere, en el caso especial sobre el que verse la demanda, sin hacer una declaración general respecto de la ley o acto que la motivare".

La fórmula Otero implica que los efectos de una sentencia de amparo, que concede el amparo y el auxilio de la justicia federal al quejoso, beneficia exclusivamente a dicho quejoso en el juicio de que se trate, ya que en virtud de este principio la sentencia no tiene efectos universales erga omnes.

La regla en cuestión puede ser ampliada en relación con las autoridades, ya que sólo respecto de aquellas que hayan sido llamadas a juicio con el carácter de responsables surte efectos la sentencia, por lo que únicamente ellas tienen el deber de obedecerla. Sin embargo esta ampliación no procede cuando se trata de autoridades ejecutoras, pues éstas están obligadas a acatar tal sentencia si por virtud de sus funciones tienen que intervenir en la ejecución del acto contra el cual se haya amparado, ya que sería ilógico, y la sentencia carecería de eficacia, que se otorgara la protección de la Justicia Federal contra la autoridad ordenadora, y, por consiguiente que esta debiera destruir la orden a ella imputada, en tanto que la ejecutora estuviera legalmente en aptitud de ejecutar dicha orden nada más porque no fue llamada al juicio y, consiguientemente, no se amparo al quejoso en relación con ella y con el mencionado acto de ejecución, no obstante que éste padeciera, obviamente, los

mismos vicios de inconstitucionalidad que la orden de la cual deriva.<sup>35</sup>

#### **d) Principio de Definitividad**

La esencia de este principio es que el juicio de garantías, para ser procedente, requiere de un elemento indispensable, que consiste en que deben agotarse, antes de interponer el Juicio de Amparo, todos los recursos ordinarios que señale la ley que rija el acto que se reclame, salvo las excepciones que la misma establezca.

Dicho principio lo encontramos consagrado en nuestra Carta Magna en el inciso a) de la fracción III de su artículo 107, en relación con las sentencias definitivas, laudos y resoluciones que pongan fin al juicio, y en la fracción IV en lo referente a la materia administrativa, al establecer, respectivamente, que "el amparo solo procederá ... Contra sentencias definitivas o laudos y resoluciones que pongan fin al juicio, respecto de los cuales no proceda ningún recurso ordinario por el que puedan ser modificados o reformados, ya sea que la violación se cometa en ellos, o que, cometida durante el procedimiento, afecte a las defensas del quejoso, trascendiendo al resultado del fallo..." y que "En materia

<sup>35</sup> *Último Apéndice*, Tesis Número 137, Parte Común al Pleno y a las Salas.



administrativa el amparo procede, además, contra resoluciones que causen agravio no reparable mediante algún recurso, juicio o medio de defensa legal..."

La Ley de Amparo, por su parte, estatuye en su artículo 73 que el juicio de amparo es improcedente;

"XIII: Contra las resoluciones judiciales o de tribunales administrativos o del trabajo, respecto de los cuales conceda la ley algún recurso o medio de defensa, dentro del procedimiento, por virtud del cual puedan ser modificadas, revocadas o nulificadas, aun cuando la parte agraviada no lo hubiese hecho valer oportunamente;

XIV: Cuando se esté tramitando ante los tribunales ordinarios algún recurso o defensa legal propuesta por el quejoso, que pueda tener por efecto modificar, revocar o nulificar el acto reclamado ...;

XV. Contra actos de autoridades distintas de los tribunales judiciales, administrativos o del trabajo, que deban ser revisados de oficio conforme a las leyes que los rijan, o proceda contra de ellos algún recurso, juicio o medio de defensa legal, por virtud del cual puedan ser modificados, revocados o nulificados..."

En todos estos supuestos el acto reclamado carece de definitividad y no es, por consiguiente, reclamable en amparo.

### e) Excepciones al Principio de Definitividad

Estas excepciones hacen posible que a pesar de que carezca de definitividad el acto de autoridad, sea combatible en juicio constitucional. Por tanto no existe obligación de agotar recurso alguno en los siguientes casos:

1) En materia penal, cuando el acto reclamado "importe peligro de privación de la vida; deportación, destierro o cualquiera de los actos prohibidos por el artículo 22 de la Constitución."<sup>26</sup>

Los actos prohibidos a que se refiere dicho artículo son: mutilación, infamia, marca, azotes, palos, tormento, multa excesiva, confiscación de bienes y cualesquiera otras penas inusitadas y trascendentales.

2) Cuando se reclama un auto de formal prisión, tampoco es necesario agotar el recurso de apelación.<sup>27</sup>

<sup>26</sup> Ley de Amparo, Art. 73, segundo párrafo, Octava Edición, Ediciones Andrade, S.A., México, 1986, p. 351.

<sup>27</sup> Último Apéndice, Tesis 58, 60 y 64, Novena Parte.

3) Cuando el quejoso no haya sido emplazado legalmente en el procedimiento en que se produjo el acto reclamado.<sup>38</sup>

4) Cuando el quejoso es extraño al procedimiento.<sup>39</sup>

5) Cuando el acto reclamado carece de fundamentación.<sup>40</sup>

6) En materia administrativa, si el recurso no prevé la suspensión o la prevé exigiendo más requisitos de los que señala el artículo 124 de la Ley de Amparo.<sup>41</sup>

7) Si se reclama una ley.<sup>42</sup>

#### **f) Principio de Estricto Derecho**

El principio de estricto derecho estriba en que el juzgador debe concretarse a examinar la constitucionalidad del acto reclamado a la luz de los argumentos externados en los "conceptos de violación" expresados en la demanda; y si

<sup>38</sup> Último Apéndice, Tesis 139, Tercera Sala.

<sup>39</sup> Ley de Amparo, Art. 73, fracción XIII. Y Último Apéndice, Tesis 199 y 400, Parte Común al Pleno y a las Salas y Segunda Sala, respectivamente.

<sup>40</sup> Ley de Amparo, Art. 76, fracción XV, último párrafo.

<sup>41</sup> Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, Art. 107, fracción IV. Y Ley de Amparo Art. 73, fracción XV.

<sup>42</sup> Ley de Amparo, Art. 73, fracción XII. Y Último Apéndice, Tesis 407, Segunda Sala.

se trata de resolver un recurso interpuesto contra la resolución pronunciada por el Juez de Distrito, en que el revisar se limite, a apreciar tal resolución tomando en cuenta, exclusivamente, lo argüido en los "agravios". No podrá, pues, el órgano de control constitucional realizar libremente el exámen del acto reclamado, en la primera instancia si se trata de amparo indirecto o en única instancia si es directo, ni de la resolución recurrida si el amparo es bi-instancial, pues debe limitarse a establecer respectivamente, si los citados conceptos de violación, y en su oportunidad, los agravios son o no fundados, de manera que no esté legalmente en aptitud de determinar que el acto reclamado es contrario a la Carta Magna por un razonamiento no expresado en la demanda, ni que la sentencia o resolución recurrida se aparte de la ley por una consideración no aducida en los agravios respectivos. En virtud de este principio puede ocurrir que, no obstante que el acto reclamado sea notoriamente inconstitucional, se niegue la protección de la Justicia Federal solicitado por no haberse hecho valer el razonamiento idóneo, conducente a aquella conclusión; y que, siendo ostensiblemente ilegal la resolución recurrida, deba confirmarse por no haberse expuesto el agravio apto que condujera a su revocación.

El artículo 79 de la Ley de Amparo, después de facultar a la Suprema Corte de Justicia, a los Tribunales Colegiados

de Circuito y a los Jueces de Distrito para corregir el error en que haya incurrido la parte agraviada al citar la garantía cuya violación reclame (simple error numérico), tajantemente prevenía, antes de ser reformada en diciembre de 1983, que los mencionados órganos de control no podían "cambiar los hechos o conceptos de violación expuestos en la demanda".

En cuanto al recurso de revisión, el artículo 91 fracción I de la Ley de Amparo, prescribía en lo que atañía al principio de estricto derecho, que quienes conozcan del recurso "Examinarán únicamente los agravios alegados..."

Este principio, al que afortunadamente se han ido introduciendo excepciones, es quizá, el más despiadado de los principios que sustentan el juicio de amparo, pues es frecuente que el órgano de control advierta que el acto reclamado es contrario a la Constitución o que la resolución recurrida es legalmente incorrecta y, sin embargo, no puede declarar la inconstitucionalidad de aquel, ni modificar o revocar ésta por no haberse esgrimido por el quejoso o por el recurrente, respectivamente, el razonamiento adecuado.

"Sin embargo, a pesar de que en muchos casos el principio de que tratamos se antoja como un velo que se extiende sobre los ojos del juzgador de amparo impidiéndole la visión de la justicia intrínseca y obligándolo a posar su mirada únicamente en los

silogismos rígidos y fríos que entrafan los conceptos de violación, ha sido un factor de importancia innegable para conservar la seguridad jurídica en nuestro juicio constitucional, que lo ha puesto a salvo del inestable subjetivismo judicial. Si se aboliese absolutamente el principio de estricto derecho, substituyéndolo por una facultad irrestricta de suplir toda demanda de amparo deficiente, se colocaría a la contraparte del quejoso (autoridad responsable o tercero perjudicado) en un verdadero estado de indefensión frente a las muchas veces imprevisibles apreciaciones oficiosas del órgano de control que habrán de determinar el otorgamiento de la protección federal."<sup>43</sup>

#### **g) Principio de Suplencia de la Queja o Excepciones al Principio de Estricto Derecho**

Este principio que rige a una categoría específica de sentencias de amparo, debe ser considerado como una excepción al principio de estricto derecho.

De acuerdo a este principio se autoriza o faculta al juzgador, cuando encuentra que se ha violado de una manera manifiesta, una garantía en perjuicio del quejoso y este, por error o ignorancia no la hizo valer en sus conceptos de

---

<sup>43</sup> Burgoa Orihuela, Ignacio, *Op. Cit.*, p. 296.

violación, a suplir la omisión o la imperfección de la demanda y otorgar el amparo por los conceptos que fueron mencionados expresamente en la demanda.

Es el artículo 76 bis de la Ley de Amparo el que expresamente estatuye varias excepciones al principio de estricto derecho, atendiendo unas a la naturaleza del acto reclamado y otras a las circunstancias personales del quejoso y el recurrente. Después de precisar que las autoridades que conozcan del juicio de amparo "deberán" suplir la deficiencia de los conceptos de violación de la demanda, lo mismo que la de los agravios formulados en los recursos (consagración de un deber que descansa en la disposición que al respecto contiene el artículo 107 fracción II de nuestra Constitución y que viene a poner fin a dudas acerca de si para el juzgador es optativo u obligatorio realizar tal suplencia) el mencionado artículo 76 bis señala los casos en que opera dicho principio de suplencia de la deficiencia de la queja.

En cualquier materia cuando el acto reclamado se funde en leyes declaradas inconstitucionales por la jurisprudencia de la Suprema Corte de Justicia.

Tratándose de menores de edad e incapaces, en cuyos casos los tribunales que conozcan del juicio de amparo tienen el deber de suplir la deficiencia de la queja, o sea subsanar

de manera oficiosa las imprevisiones o carencias en que haya incurrido el quejoso en su demanda de amparo.

En materia agraria, se llega en algunos casos a suplir no solo la deficiencia de los conceptos de violación, sino los mismos actos reclamados, teniendo la obligación los Jueces de Distrito, los Magistrados de Circuito y Ministros de la Suprema Corte de Justicia, de amparar a los núcleos de población por los actos reclamados que aparezcan en el proceso de amparo, a pesar de que no hayan sido puntualizados en la demanda de garantías.

### **C) NATURALEZA JURIDICA DE LA SUPLENCIA DE LA DEFICIENCIA DE LA QUEJA**

A fin de dejar claramente establecida la naturaleza de la suplencia de la queja y siguiendo al Maestro Alfonso Noriega, por principio analizaré los elementos constitutivos de la misma.

1) "Institución procesal-constitucional de carácter proteccionista y antiformalista; es decir, que opera siempre en favor del quejoso que ha incurrido en una omisión o en una



imperfección en la presentación de los agravios o conceptos de violación, o defectos que pueden ser corregidos, suplidos o perfeccionados por el juzgador, como excepción al principio formalista de estricto derecho que lo obligaría a atenerse a los términos de dichos conceptos de violación, tal y como hubiesen sido formulados en la demanda."<sup>44</sup>

2) Obligación legal para el juzgador, en donde necesariamente, como autoridad de control debe de suplir la queja deficiente, de acuerdo con lo que disponga la Ley Reglamentaria de los artículos 103 y 107 constitucionales, según lo señala el párrafo segundo de la fracción II del propio artículo 107 constitucional.

En uso de ésta facultad obligatoria, las autoridades de control en los casos específicos que la ley señala (Artículo 76 bis de la Ley de Amparo), pueden perfeccionar, completar, aclarar, suplir, las deficiencias en que el quejoso haya incurrido al formular los conceptos de violación en su demanda de amparo y como consecuencia de ello, están facultados para otorgar al quejoso la protección de la Justicia Federal, con base en los conceptos suplidos o perfeccionados.

---

<sup>44</sup> Noriega Cantú, Alfonso, *Lecciones de Amparo*, Primera Edición, Editorial Porrúa, S.A., México, 1975, p. 703.

No puede la autoridad de control alterar el acto reclamado o las autoridades responsables, sujetándose estrictamente al planteamiento del quejoso en estos conceptos.

## CAPITULO TERCERO

### ORIGENES DE LA SUPLENCIA DE LA QUEJA DEFICIENTE

#### A) ANTECEDENTES LEGALES EN EL AMPARO

El Maestro Alfonso Noriega, consigna como primer antecedente de la suplencia de la queja deficiente, tanto legal como doctrinal, la suplencia del error, establecida en la Ley Orgánica de Amparo reglamentaria de los artículos 101 y 102 de la Constitución de 1857 promulgada en 1882, en la que aparece por primera vez una institución que permite la suplencia o corrección del error, que sin duda fue la precursora de la suplencia de la queja deficiente.<sup>45</sup>

"La suplencia del error, tuvo a su vez origen en la H, Jurisprudencia de la Suprema Corte de Justicia, la que señala en numerosas ejecutorias la Jurisprudencia de que el juez debe enmendar el error de la parte y en tal virtud, conceder el amparo por

---

<sup>45</sup> Noriega Cantú, Alfonso, *Lecciones de Amparo*. Primera Edición, Editorial Porrúa, S.A., México, 1975, p. 702.

violación de la garantía que realmente se hubiere violado."<sup>44</sup>

Así pues la Jurisprudencia de los Tribunales Federales fue la que estableció en primer lugar la tesis relativa a la suplencia del error y la Ley orgánica de Amparo de 1882 la consagró en nuestro derecho positivo mexicano, cuyo artículo 42 establecía: "...la Suprema Corte y los Juzgados de Distrito en sus sentencias, pueden suplir el error o la ignorancia de la parte agraviada, otorgando el amparo por la garantía cuya violación aparezca comprobada en autos, aunque no se haya mencionado en la demanda..."

Los Códigos Federales de Procedimientos Civiles de 1879 y 1908, mantuvieron el principio y en efecto, en el artículo 759 del último ordenamiento mencionado se decía: "... la Suprema Corte de Justicia y los Jueces de Distrito, en sus sentencias podrán suplir el error en que haya incurrido la parte agraviada, al citar la garantía, cuya violación reclame, otorgando el amparo por la que realmente aparezca violada, pero sin cambiar el hecho expuesto en la demanda en ningún caso."

---

<sup>44</sup> *Ibid.*

El Constituyente de 1916-1917, amplió y perfeccionó la suplencia del error, en materia penal, hasta hacerla extensiva a la suplencia misma de la queja en lo que se refiere a agravios y conceptos de violación. De esta manera hizo accesible a los particulares la protección de la justicia federal, quizá como una defensa más efectiva en contra de las presiones arbitrarias y procesos amañados que habían sufrido en carne propia muchos de los constituyentes de 1917, ya que frecuentemente se les acusaba, de reales o supuestos delitos, como un eficaz procedimiento para alejarlos de sus actividades públicas. Las víctimas caían en la cárcel o se escondían, y sus familiares recurrían a defensores improvisados que interponían deficientes demandas de amparo, las cuales, precisamente por deficientes no prosperaban. lo cual explica que se hayan fijado especialmente en la materia penal. Así ampliaron la tesis y para evitar el rigor formalista del amparo, única defensa efectiva en contra de tales arbitrariedades, extendieron la facultad de la suplencia a los conceptos mismos de la violación y a los agravios.

De manera que la suplencia de la queja aparece por primera vez en el Artículo 107, fracción II, párrafo segundo de la Constitución de 1917, el cual rezaba al ser promulgada la Carta Magna: "...la Suprema Corte de Justicia no obstante esta regla, podrá suplir la deficiencia de la queja en un

**ESTA TESIS NO DEBE  
SALIR DE LA BIBLIOTECA**

79

Juicio penal, cuando se encuentre que ha habido en contra del quejoso una violación manifiesta de la ley que lo ha dejado sin defensa o que se le ha juzgado por una ley que no es aplicable al caso y que solo por torpeza no se ha combatido debidamente la violación."

Es en estos textos que aparece una forma nueva de suplencia de la queja diferente de la suplencia del error en la cita de la garantía violada.

La base constitucional señalada por el artículo 107 fracción II párrafo segundo, se consignó en el artículo 93 de la Ley Reglamentaria de 1919 y en el artículo 163 de la Ley de Amparo reformada en 1936 y con mayor amplitud en el artículo 76 de la misma Ley, con motivo de la subsecuente reforma de 1951.

Hasta antes de las reformas de 1950 se limitó la facultad de suplir la deficiencia de la queja en amparos penales a los casos en que el acto reclamado estuviese implicado en una sentencia definitiva, habiendo sido el Alto Tribunal el único órgano de suplencia en el amparo directo solamente. El posterior artículo 107 constitucional y el precepto correlativo de la Ley de Amparo, ampliaron la mencionada facultad, no solo respecto del acto reclamado, sino en relación con el órgano encargado de ejercitarla, es decir,

considerándola desplegable en cualquier juicio de amparo penal y en única, primera, y segunda instancia, tanto por la Suprema Corte de Justicia, como por los Tribunales Colegiados de Circuito y los Jueces de Distrito en sus correspondientes casos competenciales, en que hubiese habido en contra del agraviado una violación manifiesta de la ley que lo hubiese dejado sin defensa o cuando se le hubiese juzgado por una ley que no era exactamente aplicable al caso.

Como puede apreciarse, la facultad de suplir la deficiencia de la demanda podía desempeñarse en dos sentidos distintos, a saber: para reparar las violaciones legales manifiestas que hubiesen dejado sin defensa al quejoso y para remediar la inexacta aplicación de la Ley que hubiere originado una condena en su perjuicio, protegiéndose, en ésta última hipótesis, el principio de "nullum delictum, nulla poena sine lege", que como garantía individual se consagró en el párrafo tercero del artículo 14 constitucional, que a la letra dice: "En los juicios del orden criminal queda prohibido imponer, por simple analogía y aun por mayoría de razón, pena alguna que no esté decretada por una ley exactamente aplicable al delito de que se trata."

En materia penal, la facultad supletiva era ejercitable para corregir o remediar los vicios de ilegalidad habidos en el procedimiento penal respectivo. De esta manera, la citada

facultad no solo suplía la demanda de amparo deficiente, sino también la defensa deficiente del agraviado.

En resumen, tanto la Constitución como la Ley de Amparo, facultaban a todos los órganos del Poder Judicial Federal, para suplir la deficiencia de la queja en amparo sobre materia penal, cuando encontraran, que en contra del agraviado, se hubiese cometido una violación manifiesta de la ley que "lo haya dejado sin defensa", lo que solo podía ocurrir dentro del procedimiento.

Además, hasta antes de las reformas de 1967 a la Ley de Amparo, la facultad supletiva se podía ejercitar aún en el caso de que el quejoso no hubiese preparado la acción de amparo directo, ya que si promovía los medios preparatorios establecidos en el artículo 161 de la antigua ley es obvio que no quedaba sin defensa.

Hubiese sido contrario a los motivos de índole social y humanitaria que inspiraron la facultad de la suplencia de la queja deficiente, que por una omisión en la preparación del amparo directo en materia penal, no se pudiese conceder el amparo al quejoso dejándolo en un estado de indefensión.



Tratándose del amparo contra leyes, la suplencia se estableció en las reformas del año de 1950 que entraron en vigor en mayo de 1951.

En la exposición de motivos de la reforma, el Presidente de la República fundó la suplencia de la queja deficiente en los siguientes términos:

"... la deficiencia de la queja, según las vigentes normas constitucionales, solo puede suplirse en amparos penales directos. Hemos considerado pertinente ampliar el alcance de esas normas a fin de que se supla la deficiencia de la queja, cualquiera que sea el amparo de que se trate cuando el acto reclamado se funde en leyes declaradas inconstitucionales por la Jurisprudencia de la Suprema Corte de Justicia. Ello es así, porque si ya el Alto Tribunal declaró que una Ley es inconstitucional, sería impropio que por una mala técnica en la formulación de la demanda de amparo, afecte al agraviado el cumplimiento de una Ley que ha sido expedida con violación de la Constitución."

En este caso la suplencia opera cuando la Jurisprudencia de la Corte haya declarado inconstitucional una Ley y los actos reclamados sean aplicativos de la misma.

Respecto de la suplencia de la queja en amparos laborales y en beneficio solo del trabajador quejoso, encontramos el primer antecedente en la reforma constitucional de 1950, al artículo 107 fracción II párrafo tercero, que establecía:

"... la de la parte obrera en materia del trabajo, cuando se encuentre que ha habido en contra del agraviado, una violación manifiesta de la Ley que lo ha dejado sin defensa..."

Por lo tanto, la facultad supletiva se extendía a todas las violaciones legales que se hubieren cometido durante el procedimiento laboral del cual haya emanado el acto combatido en amparo y que hubiesen colocado al trabajador en un estado de indefensión. El Maestro Juventino V. Castro, afirma que en el caso de la suplencia en materia laboral, tal facultad se traducía en una "suplencia de la defensa deficiente", ya que si en la demanda de garantías no se señalaban ni se hacían valer las violaciones legales en que hubiere incurrido la autoridad responsable en detrimento del trabajador, ni éste las hubiese combatido oportunamente dentro del procedimiento del que haya derivado el acto reclamado, los órganos de control las podían remediar.<sup>47</sup>

---

<sup>47</sup> Castro, Juventino V, *La Suplencia de la Queja Deficiente en el Juicio de Amparo*. Editorial Jus, México, 1953, p. 71.

La limitación expresa en el sentido de que la suplencia de la queja solo procede en amparos promovidos por la parte obrera, fue duramente criticada, porque se consideró que violaba un principio esencial del procedimiento, principio que exige la igualdad de las partes, al establecer una evidente desigualdad entre ellas, en la aplicación de la suplencia de la queja deficiente. Sin embargo, en la exposición de motivos de las reformas de 1951, se decía lo siguiente: "... y también podrá suplirse esta deficiencia (la deficiencia de la queja) en amparos de trabajo, directos e indirectos, porque las normas constitucionales contenidas en el artículo 123, son fundamentalmente tutelares de los derechos de la clase trabajadora y esta clase muchas veces no está en posibilidad de defenderse adecuadamente, por ignorancia de rigorismos técnicos".

"La suplencia de la queja en amparos laborales y en beneficio del trabajador quejoso, se inspira en un espíritu proteccionista del obrero, quien por circunstancias económicas fáciles de suponer, no se encuentra generalmente en situaciones de expensar los honorarios de un abogado especializado en materia de amparo, para que con habilidad y competencia le redacte su demanda de garantías."<sup>40</sup>

---

<sup>40</sup> Burgoa Orihuela, Ignacio, *El Juicio de Amparo*, Vigésimacuarta Edición, Editorial Porrúa, S.A., México, 1988, p. 303.

Es decir que se trató de crear una norma expresamente tutelar de la clase trabajadora con el fin de protegerla de la desigualdad evidente en que se encuentra frente a sus empleadores, desigualdad económica, de conocimientos y de oportunidades.

La suplencia de la queja también opera en los juicios de amparo que versan sobre materia agraria, como una obligación del órgano de control en el caso de que los quejosos sean núcleos de población en estado comunal o ejidal o ejidatarios o comuneros en lo particular.

El 26 de diciembre de 1959, el entonces Presidente de la República, Lic. Adolfo López Mateos, presentó a consideración del H. Congreso de Unión una iniciativa para ampliar la suplencia de la queja en materia agraria. Dicha iniciativa fue aprobada y publicada en el Diario Oficial el 2 de noviembre de 1962, adicionando un párrafo a la fracción II del artículo 107 constitucional en los siguientes términos:

"En los juicios de amparo en los que se reclamen actos que tengan o puedan tener como consecuencia privar de la propiedad o de la posesión y disfrute de sus tierras, aguas, pastos y montes a los ejidos y a los núcleos de población que de hecho o por derecho guarde el estado comunal o a los ejidatarios o comuneros, deberá suplirse la deficiencia de la queja,

de acuerdo con lo que disponga la Ley Reglamentaria; y no procederán el desistimiento, el sobreseimiento por inactividad procesal, ni la caducidad de la instancia, cuando se afecten derechos de los ejidos o núcleos de población comunal."

Como consecuencia de esta reforma constitucional, por Decreto del Poder Legislativo de los Estados Unidos Mexicanos, publicado en el Diario Oficial el 4 de febrero de 1963, se adicionó el párrafo final del artículo 76 de la Ley de Amparo quedando como sigue:

"Deberá suplirse la deficiencia de la queja en materia agraria, cuando el quejoso alegue que ha habido en contra del núcleo de población o del ejidatario o comunero, una violación manifiesta de sus derechos agrarios sobre tierras y aguas".

Como puede apreciarse, la tendencia que determinó las excepciones del principio de estricto derecho en amparos penales y en los de índole laboral cuando el quejoso sea el trabajador, inspiró la iniciativa presidencial para evitar que las deficiencias o imperfecciones de la demanda de amparo impliquen el motivo para deneegar la protección de la justicia federal en aquellos casos en que por actos diversos de autoridad, se lesionen las garantías sociales consagradas en

el artículo 27 de la Constitución y en la legislación de él emanada.

Siguiendo la tendencia, se estableció también la suplencia de la queja en los juicios de amparo en los que figurasen menores de edad o incapaces como agraviados.

El 4 de diciembre de 1974 apareció publicada en el Diario Oficial la reforma al artículo 107 fracción II constitucional que consignaba la suplencia de la deficiencia de la queja en los amparos promovidos "contra actos que afecten derechos de menores o incapaces", de acuerdo con lo que dispusiese la Ley Reglamentaria respectiva.

Esta reforma constitucional requirió para su operatividad las modificaciones conducentes a diversos preceptos de la Ley de Amparo, tales como los artículos 76, 78, 79 y 91.

El artículo 76 de la Ley de Amparo ya reformado, establecía que: "Podrá suplirse la deficiencia de la queja en los juicios de amparo en que los menores de edad o los incapaces figuren como quejosos". En este caso la suplencia era potestativa para los Tribunales Federales, es decir que no era imperativa ni obligatoria, como en los amparos en materia agraria entablados por núcleos de población o ejidatarios o comuneros en lo particular.

El 28 de mayo de 1976, mediante Decreto Congressional, la suplencia referida se convirtió en obligatoria al reformarse el último párrafo del precepto mencionado, en el sentido de que:

"Deberá suplirse la deficiencia de la queja en los juicios de amparo en que los menores de edad o los incapaces figuren como quejosos."

En lo que concierne al artículo 78 de la citada Ley, se agregó un párrafo en los siguientes términos: "En los amparos en los que se controviertan derechos de los menores o incapaces, el Tribunal que conozca del juicio tendrá como reclamados los actos que aparezcan demostrados aunque no se hayan señalado expresamente en la demanda de garantías."

También en este supuesto, la consideración oficiosa de actos no impugnados por los menores o incapaces quejosos era potestativa.

Esta hipótesis fue suprimida por el Decreto Congressional antes mencionado, quedando el párrafo tercero de dicho artículo como sigue: "el juez de amparo podrá recabar oficiosamente pruebas que, habiendo sido rendidas ante la responsable no figuren en autos y estime necesarias para la resolución del asunto", sustituyendo, como puede apreciarse,

la potestad judicial a que se referia, por la facultad en favor de los Tribunales de Amparo para aportar de oficio las pruebas que estimen pertinentes.

Por último, en lo que se refiere al artículo 91 de la Ley, cuyo texto ya modificado es el siguiente:

"Tratándose de amparos en que los recurrentes sean menores de edad o incapaces, examinaran (la Suprema Corte de Justicia o los Tribunales Colegiados de Circuito) sus agravios y podrán suplir sus deficiencias y apreciar los actos reclamados y su inconstitucionalidad conforme a lo dispuesto en el cuarto párrafo del artículo 76 y en el tercer párrafo del artículo 78."

Respecto de la suplencia de la queja deficiente tratándose de menores e incapaces, Ignacio Burgoa, hace las siguientes reflexiones:

"Es muy importante hacer algunas reflexiones sobre los diferentes casos de suplencia de la queja en los juicios de amparo en que menores de edad e incapaces figuren como quejosos o recurrentes. Prima facie se ocurre pensar, en aras del principio que enseña que "donde la ley no distingue no se debe distinguir", que dichos tipos de suplencia son operantes en cualquier juicio de amparo en que los mencionados sujetos sean quejosos o recurrentes, independientemente de la



materia sobre la que verse dicho juicio y de la índole de los actos de autoridad impugnados. Tal ocurrencia se adecúa al espíritu que anima las reformas legales a que hemos hecho referencia pues la motivación de las mismas revela el propósito de preservar, en todo caso, cualesquiera derechos de los menores de edad y de los incapaces.

La extensión de la suplencia aludida podría parecer exagerada. Sin embargo, mientras la jurisprudencia de la Suprema Corte no demarque correctamente su alcance, la conclusión de que tal suplencia funciona en todos los juicios de amparo en que los mencionados sujetos sean quejosos o recurrentes, es la que se deduce no solo del texto de las disposiciones legales reformadas, sino de la tendencia proteccionista que las determinó."\*\*

Esta suplencia en su origen, también era potestativa del órgano de control constitucional.

## **B) SITUACION LEGAL VIGENTE**

Nuestra máxima institución controladora de la constitucionalidad y de la legalidad es, en México, el juicio de amparo, el cual se encuentra matizado por los principios

---

\*\* Op. Cit. pp. 307 y 308.

señalados en el Capítulo anterior, principios que determinan su correcta procedencia.

En efecto, basta un somero exámen de los artículos 103 y 107 de la Constitución General de la República y de la Ley Reglamentaria de ambos preceptos constitucionales, para corroborar la aseveración anterior.

La Ley de Amparo en vigor establece al lado de los principios de instancia de parte agraviada, del de estricto derecho, del de la relatividad de la sentencia recaída en los juicios de amparo, del de existencia del agravio personal y directo, del de definitividad del acto reclamado, los cuales presuponen tintes del más puro individualismo, los principios de suplencia del error y el de la suplencia de la queja deficiente.

En el camino hacia la adopción de la teoría, según la cual, el proceso es un instrumento para mantener la observancia del derecho objetivo, es necesario, por lo mismo, revestir al juez de las facultades que le permitan investigar la verdad real, y creo que uno de los pasos importantes fue la reforma Constitucional de 1951, que no solo introdujo cambios en la organización de los Tribunales con el fin de asegurar una pronta administración de justicia, sino que

también redujo el campo de aplicación del principio de estricto derecho.

La facultad de suplir la deficiencia de la queja constituye propiamente una excepción al principio de estricto derecho, conforme a la cual, el juzgador de amparo tiene la potestad jurídica de no acatar tal principio en las sentencias constitucionales que pronuncia. Por lo tanto, suplir la deficiencia de la queja implica no ceñirse a los conceptos de violación expuestos en la demanda de amparo, sino que, para conceder al quejoso la protección federal, el órgano de control puede hacer valer oficiosamente cualquier aspecto inconstitucional de los actos reclamados que no hubiere sido señalado por el quejoso.

La reforma del artículo 107 constitucional, fracción II, publicada en el Diario Oficial el 7 de abril de 1986, sentó las bases de la suplencia de la queja deficiente en los siguientes términos:

"Todas las controversias de que habla el artículo 103 constitucional se sujetaran a los procedimientos y formas del orden jurídico que determine la ley, de acuerdo con las bases siguientes:

II. La sentencia será siempre tal que sólo se ocupe de individuos particulares, limitándose a ampararlos y protegerlos en el caso especial sobre el

que verse la queja, sin hacer una declaracion general respecto de la ley o acto que la motivare.

En el juicio de amparo deberá suplirse la deficiencia de la queja de acuerdo con lo que disponga la Ley Reglamentaria de los articulos 103 y 107 de ésta Constitución."

En éste precepto constitucional queda establecida la obligatoriedad de la suplencia de la queja. Es decir que para el juzgador es obligatorio llevar a cabo tal suplencia, de acuerdo a lo que dispone la Ley Reglamentaria en su articulo 79 que establece que:

"La Suprema Corte de Justicia de la Nación, Tribunales Colegiados de Circuito y los Jueces de Distrito, deberán corregir los errores que adviertan en la cita de los 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 efectivamente planteada, pero sin cambiar los hechos expuestos en la demanda."

Como puede advertirse, la suplencia opera ya no solo de la cita de los preceptos constitucionales, sino también por lo que se refiere a los legales o secundarios. Esto, independientemente de que ya no contiene la prohibición de cambiar los conceptos de violación y al ser reformada tan

liberalmente, se faculta para suplirla a todos los Tribunales Federales que conocen de los juicios de amparo, desde los jueces de Distrito hasta la Suprema Corte de Justicia.

Es el artículo 76 bis de la actual Ley de Amparo, el que expresamente estatuye varias excepciones al citado principio de estricto derecho, atendiendo unas a la naturaleza del acto reclamado y otras a las circunstancias personales del quejoso y del recurrente. En efecto, después de precisar que las autoridades que conozcan del juicio de amparo, "deberán" suplir la deficiencia de los conceptos de violación de la demanda, lo mismo que la de los agravios formulados en los recursos (consagración de un deber que descansa en la disposición que al respecto contiene el artículo 107 constitucional en su fracción II y que pone fin a dudas acerca de si para el juzgador es optativo u obligatorio realizar tal suplencia), el mencionado artículo 76 bis señala los casos en que opera dicha suplencia:

"I. En cualquier materia, cuando el acto reclamado se funde en leyes declaradas inconstitucionales por la Jurisprudencia de la Suprema Corte de Justicia."

Aquí la posibilidad de suplir las deficiencias mencionadas tiene un alcance más amplio que el que pudiera deducirse de una simple lectura de dicha fracción, pues

además de que hace factible otorgar la protección de la justicia federal, y en su caso revocar la resolución recurrida, con base en consideraciones no aducidas en los conceptos de violación ni en los agravios respectivamente, permite resolver acerca de la inconstitucionalidad de la ley sin que ésta haya sido precisada específicamente como acto reclamado y sin que se haya señalado como autoridad responsable al legislador. Basta por consiguiente que se impugne el acto concreto de aplicación de dicha ley y que se llame al juicio a la autoridad aplicadora para que deba otorgarse al quejoso el amparo solicitado, sobre la base de que la ley a él aplicada es contraria a la Carta Magna por haberlo así establecido el más Alto Tribunal de la República.

El mantenimiento del orden jurídico basado en la Constitución, cuyo intérprete autorizado es la Suprema Corte de Justicia, exige que dejen de aplicarse aquellas leyes en pugna con las normas básicas; por tanto, los jueces, aún cuando el quejoso no lo haga valer, deben ampararlo contra el acto que se reclama si éste se funda en una ley que la Jurisprudencia ha declarado inconstitucional.

"Pero en virtud del principio de relatividad, esta declaración no hiere a la ley directamente y tan solo beneficia al quejoso que obtuvo la sentencia en su favor. En esta situación la ley declarada contraria

a la Constitución continua vigente, y más aún, obligatoria para todos."<sup>30</sup>

"II. En materia penal, la suplencia operará aún ante la ausencia de conceptos de violación o de agravios del reo."

Es tan ostensible el propósito del legislador de hacer que el juicio de amparo constituya para el reo un medio fácil de defensa, que sienta las bases para que el juzgador lo proteja apoyándose en las consideraciones que estime oportuno aducir, aunque aquel haya omitido todo razonamiento tendiente a demostrar la inconstitucionalidad del acto reclamado o la ilegalidad de la resolución que recurra. La libertad de apreciación del órgano de control constitucional es absoluta y ya ni siquiera es constreñida a los casos en que se advierta "que ha habido en contra del agraviado una violación manifiesta de la ley que lo haya dejado sin defensa" o que "se le haya juzgado por una ley que no es exactamente aplicable al caso", como aunque también con bastante liberalidad, en otra época, indicaba el artículo 76 de la Ley Reglamentaria.

---

<sup>30</sup> Noriega Cantú, Alfonso, *Lecciones de Amparo*, Primera Edición, Editorial Porrúa, S.A., México, 1975, p. 718.

Los presupuestos para que proceda la suplencia de la queja en materia penal, se fundamentan en el artículo 14 constitucional, es decir, se viola la garantía de audiencia cuando se encuentra que ha habido en contra del agraviado una violación manifiesta de la ley que lo ha dejado en un estado de indefensión, y se viola la garantía de legalidad, cuando se le haya juzgado por una ley que no es aplicable al caso; dichas garantías las establece nuestra Carta Magna en los párrafos segundo y tercero del mencionado artículo 14 en los siguientes términos:

"Nadie podrá ser privado de la vida, de la libertad o de sus propiedades, posesiones o derechos, sino mediante juicio seguido ante los tribunales previamente establecidos, en el que se cumplan las formalidades esenciales del procedimiento y conforme a las leyes expedidas con anterioridad al hecho.

En los juicios del orden criminal queda prohibido imponer por simple analogía y aún por mayoría de razón pena alguna que no este decretada por una ley exactamente aplicable al delito de que se trata."

"III. En materia agraria conforme a los dispuesto por el artículo 227 de ésta ley."

El deber de suplir las deficiencias de la queja y de los agravios opera con extraordinaria amplitud, cuando quienes promueven el juicio de garantías o interponen alguno de los



recursos previstos en la ley de amparo, son núcleos de población ejidal o comunal, o ejidatarios o comuneros en lo particular, pues el aludido artículo 227 establece varias disposiciones que se apartan sustancialmente de la reglas que generalmente rigen el juicio constitucional, ya que además de que reitera el deber, para el juzgador de suplir la deficiencia de la demanda y de los agravios, le impone la de "suplir la (deficiencia) de exposiciones, comparecencias y alegatos".

Existen además muchos casos en que la ley no le deja al juzgador decidir la forma en que debe proceder para salvaguardar los intereses de esas entidades o individuos, sino que ésta aparece señalada expresamente en sus disposiciones. Se trata, entonces de una verdadera suplencia de la defensa, en toda la extensión de la palabra.

De acuerdo a lo establecido por el artículo 226 de la Ley de Amparo, el juez deberá acordar todas las diligencias que estime necesarias, para precisar los derechos agrarios de los núcleos de población o de los ejidatarios en lo particular, así como la naturaleza y efectos de los actos reclamados.

En efecto, es obligación de las autoridades responsables expresar los actos que hayan realizado o que pretenden

ejecutar, aún cuando sean distintos de los señalados en la demanda, y remitir las pruebas que sean necesarias para determinar con precisión los derechos agrarios del quejoso; el juez, a su vez, debe recabar de oficio todas las demás pruebas que pudieran ser de beneficio y, si es del caso, adicionar a la litis los actos provenientes de autoridades no señaladas en la demanda; y en el momento de resolver tiene amplias facultades y el deber legal de examinar la constitucionalidad de los actos que realmente afecten al quejoso, aún cuando sean distintos de los expresamente reclamados, sin sujetarse a los conceptos de violación que éste hubiere formulado.

Lo único que no se suple en el amparo agrario es la instancia de parte agraviada, tanto para la interposición de la demanda como para la promoción de los recursos; pero una vez expresada la voluntad al haber presentado la demanda o interponer los recursos, todo el procedimiento y la defensa de los intereses del promovente corre a cargo de la autoridad que conozca del juicio o del recurso. Tal es la magnanimidad de éste procedimiento con el que verdaderamente se asegura la tutela jurídica de la garantía social agraria.

"IV.: En materia laboral..." en la que "la suplencia solo se aplicará en favor del trabajador."

También en esta fracción se suprime la determinación del desaparecido artículo 76, en el sentido de que en materia obrera la suplencia operaba cuando se advertía que había habido en detrimento del obrero una violación manifiesta de la ley que la hubiese dejado sin defensa.

Al igual que en el caso de la suplencia de la queja deficiente en materia penal, equivale a exigir para que proceda, que el acto reclamado viola en todo caso el artículo 14 constitucional, porque el hecho de dejar al trabajador sin defensa, implica necesariamente una violación.

"V.- En favor de los menores de edad o incapaces."

El texto de esta fracción relacionada con el primer párrafo del propio artículo 76 bis que remite a aquella y que habla solamente de suplir los conceptos de violación de la demanda y los agravios formulados en los recursos, permite entender que la suplencia opera solo, si quejosos o recurrentes son precisamente los menores o los incapaces; sin embargo, puesto que el artículo 161 de la misma ley estatuye en su último párrafo una excepción al principio de definitividad respecto de las violaciones a las leyes del procedimiento a que se refieren los artículos 159 y 160, debe concluirse que la facultad de suplir las deficiencias a que

se viene aludiendo opera no unicamente si el juicio de garantias o el recurso son promovidos precisamente por los citados menores o incapaces, sino tambien cuando, aunque estos no sean promoventes, los actos reclamados los afecten en sus derechos independientemente de quien sea el promovente del juicio o del recurso. En otras palabras, debera suplirse tanto cuando los menores o incapaces sean quejosos o recurrentes como cuando los actos reclamados afecten sus derechos, aunque no sean los promoventes precisamente, pues la intencion del legislador es obviamente, brindarles las facilidades para su mejor proteccion.

"VI. En otras materias, cuando se advierta que ha habido en contra del quejoso o del particular recurrente una violacion manifiesta de la ley que lo haya dejado sin defensa."

Debemos entender por exclusion, puesto que las anteriores fracciones se refieren a las materias penal, agraria y laboral, que esta fraccion al decir "En otras materias ...", alude a las materias civil y administrativa.

Por otra parte como las unicas violaciones a la ley, que pueden dejar sin defensa al afectado son las de caracter procesal, podria caerse en el error de considerar que la invocada fraccion VI que se analiza, si es apreciada

aisladamente, permite suplir las deficiencias en que incurra el quejoso o el recurrente siempre que el juzgador advierta que la responsable cometió tal violación en perjuicio del quejoso o del particular recurrente y que la misma sea manifiesta, independientemente de que haya sido o no impugnada en su oportunidad, lo que resultaría indebido y contrario a expresas prevenciones constitucionales y legales.

Para evitar caer en este error es necesario partir de la base de que el primer párrafo del citado artículo 76 bis, del cual deriva la fracción VI de que se trata, solo faculta al juzgador para suplir "la deficiencia de los conceptos de violación de la demanda, así como la de los agravios formulados en los recursos...", lo que significa que la suplencia en cuestión opera exclusivamente en relación con los mencionados conceptos de violación y los agravios, y esto siempre y cuando, obviamente, la manifiesta violación procesal que dejó sin defensa al quejoso, o al recurrente, haya sido impugnada en su oportunidad. Por lo tanto, no es factible tal suplencia si la mencionada violación fue consentida y quedó firme.

Evidentemente el momento de la suplencia es cuando se dicta sentencia definitiva y se realiza una vez que el Tribunal de Amparo ha examinado y deshechado (por

improcedentes o infundados) los conceptos de violación alegados por el quejoso.

### C) SITUACION PLANTEADA POR LA JURISPRUDENCIA DE LOS TRIBUNALES JUDICIALES

Antes de entrar en la materia que este inciso refiere, haré un breve bosquejo acerca del significado o connotación que se da a la jurisprudencia, así como del carácter que como fuente del derecho posee.

El Diccionario de la Lengua Española Espasa-Calpe, S.A., ha recogido tres acepciones de la expresión "jurisprudencia", de origen latino:

- 1) Ciencia del Derecho
- 2) Enseñanza doctrinal que dimana de las decisiones o fallos de autoridades gubernativas o judiciales

3) Norma de juicio que suple omisiones de la ley, y que se funda en las prácticas seguidas en casos iguales o análogos<sup>21</sup>

Por su parte, el maestro Alfonso Noriega define a la jurisprudencia como "el criterio constante y uniforme de aplicar el derecho, mostrado en las sentencias de un tribunal supremo; criterio que es obligatorio reconocer y aplicar por parte de los inferiores jerárquicos de dicho tribunal".<sup>22</sup>

En opinión del maestro Noriega, la jurisprudencia como fuente del derecho es una fuente formal, material, directa e interpretativa.

Es fuente formal, porque se equipara a la ley en su fuerza obligatoria, sin llegar a constituir una norma jurídica, pero puede ser un elemento valioso para la integración de una disposición legal, en un caso concreto.

Es fuente material en virtud de sus funciones de confirmar, suplir e interpretar la ley, desentraña el espíritu de la misma aportando al derecho el significado original de la ley.

---

<sup>21</sup> Diccionario de la Lengua Española, Decimonovena Edición, Editorial ESPASA-CALPE, S.A., Madrid, 1970, p. 777.

<sup>22</sup> Noriega Cantú, Alfonso, *Op. Cit.*, p. 715.

Es fuente directa, ya que en diversas situaciones de silencio en la ley, integra el derecho, erigiéndose en ese caso concreto como fuente del mismo.

Es fuente interpretativa, al desentrañar el significado de todas las formas jurídicas definiendo el espíritu del legislador.<sup>53</sup>

"En nuestro sistema jurídico la jurisprudencia aparecía como fuente material e interpretativa del derecho, pero posteriormente, en las reformas de 1951, la jurisprudencia fue elevada al carácter de fuente formal, material, directa e interpretativa del derecho."<sup>54</sup>

Las reformas de 1968, establecieron la capacidad de la Suprema Corte de Justicia para establecer jurisprudencia.

Considero pertinente aclarar, que en el texto vigente de la ley se ha dado facultad a la Suprema Corte de Justicia para establecer jurisprudencia sobre las leyes y reglamentos locales, siempre y cuando las mismas se impugnen de inconstitucionales, Único caso en que conoce el Pleno de la

---

<sup>53</sup> *Idea.*

<sup>54</sup> *Idea.*



Corte, puesto que una norma local debe estar apegada al espíritu de la Constitución.

A continuación transcribo algunas resoluciones pronunciadas por el Poder Judicial Federal, ya sea como Jurisprudencia definida o como tesis, sobre el tema que me ocupa de la suplencia de la deficiencia de la queja.

#### **a) Materia Penal**

"SUPLENCIA DE LA QUEJA EN EL AMPARO PENAL. (AMPARO Y QUEJA.) El amparo debe sobreeserse si la quejosa aduce que la sentencia reclamada incurrió en un defecto de ejecución de una de amparo, pues en este caso está previsto expresamente por el artículo 95, fracción IX, de la Ley de Amparo, que dispone que el recurso de queja es el procedente y aunque la quejosa solicite en su demanda de amparo que se tenga por interpuesto el recurso o medio de defensa adecuado, en el supuesto de que el amparo directo no sea la forma precisa de combatir la segunda sentencia pronunciada por la autoridad responsable en materia penal, conforme al artículo 76 de la Ley de Amparo, es dable suplir la deficiencia de la queja, no puede llevarse dicha facultad al grado de que la Suprema Corte se convierta en abogado de la procesada y tenga por interpuesto un recurso de queja en vez del juicio que aquélla promovió."

Apéndice al Semanario Judicial de la Federación, publicado en 1965, Primera Sala, pág. 552.

En mi opinión, este criterio de la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia, hace verdaderamente nugatoria la Institución de la suplencia de la queja, porque si bien es cierto que el juzgador no se puede convertir en abogado de las partes, también es cierto que bien pudo operar la suplencia de la deficiencia de la queja dándole al amparo que interpuso el quejoso el carácter de recurso de queja, porque yo estaría de acuerdo en que el juzgador no puede de oficio interponer recurso alguno en favor del agraviado, pero una vez interpuesto el medio de defensa, el juzgador debe darle el rumbo que técnicamente proceda, porque lo que debe interesar al juzgador es el control de la constitucionalidad sin importarle que el quejoso lo hubiere llamado recurso de revisión, amparo directo, recurso de queja, o como fuere, porque solo es un formalismo exagerado de la técnica de amparo, que no debe operar en materia penal, en donde en forma discrecional por primera vez se estableció la suplencia de la deficiencia de la queja, por considerar las circunstancias desventajosas en que litiga el indiciado, y si se trata con el rigorismo de las materias civil o administrativa, se le deja en absoluto estado de indefensión y como consecuencia lógica se hace nugatoria la institución de la suplencia de la deficiencia de la queja.

"AGRAVIOS EN LA APELACION, FALTA DE SUPLENCIA DE LA QUEJA.- Tratándose del acusado o de su defensor, los tribunales de apelación deben suplir la falta de agravios, que es la máxima deficiencia de los mismos."

Sexta Epoca, Segunda Parte:

Vol. XII, Pág. 16.- A. D. 4705/57.- Francisco Nevárez Rodriguez.-4 votos.Vol. XIII, Pág. 159.-A. D. 8140/57.- Ernestina Castillo de Ralis.- 5 votos.

Vol. XVII, Pág. 20.- A. D. 5181/58.- Alejandro Siguenza Beltrán.- 4 votos.

Vol. XVIII, Pág. 28.- A. D. 4687/58.- Eduardo Mendoza Llaas.- 5 votos.

Vol. XVIII, Pág. 30.- A. D. 1542/58.- Enrique Barreto Barreto y Coags.- 5 votos.

Apéndice de Jurisprudencia 1917-1975. Primera Sala. Tesis 15. Pág. 44.

"SUPLENCIA DE LA QUEJA. AUSENCIA DE CONCEPTOS DE VIOLACION.- La suplencia de la queja, autorizada en materia penal por la fracción II del artículo 107 de la Constitución Federal y por el artículo 76 de la Ley de Amparo, procede no solo cuando son deficientes los conceptos de violación, sino también cuando no se expresa ninguno, lo cual se considera como la deficiencia máxima."

## Sexta Epoca, Segunda Parte:

Vol. III, Pág. 153.- A. D. 4660/56.- Beatriz Limón Vivanco.- Unanimidad de 4 votos.

Vol. VI, Pág. 244.- A. D. 978/57.- Alicia Ceja Martínez.- Unanimidad de 4 votos.

Vol. XII, Pág. 174.- A. D. 819/ 57.- José Martínez Reyes.- Unanimidad de 4 votos.

Vol. XVI, Pág. 74.- A. D. 4884/58.- Genaro Escadón Huerta.- 5 votos.

Vol. XX, Pág. 176.- A. D. 6688/58.- Enrique Rodríguez Estudillo.- 5 votos.

Apéndice de Jurisprudencia 1917-1975. Primera Sala. Tesis 316. Pág. 668.

"SUPLENCIA DE LA QUEJA EN EL AMPARO.- Aún cuando no se hayan expresado agravios en la instancia, la autoridad responsable debió haber analizado la sentencia recurrida, para determinar si se encontraba fundada en derecho o bien si adolecía de alguna irregularidad que le causara perjuicio. Y si no lo hizo así, supliendo la deficiencia de la queja, de conformidad con el artículo 76 de la Ley Reglamentaria de los artículos 103 y 107 de la Constitución Federal, debe concederse el amparo y protección de la Justicia Federal, al reo, para los efectos de que la autoridad responsable dicte nueva sentencia en la que previo estudio de las constancias procesales que informan la causa, determine si la sentencia apelada hizo una

exacta aplicación de la ley, si la valoración de las pruebas se ajustó a los principios reguladores de la misma y si los hechos no fueron alterados."

Sexta Epoca, Segunda Parte: Vol. XIII, Pág. 159.- A. D. 6140/57.- Ernestina Castillo de Ralis.- 5 votos.

Apéndice de Jurisprudencia 1917-1975. Primera Sala. Pág. 570.

"QUEJA, SUPLENCIA DE LA, EN MATERIA PENAL. EL TRIBUNAL DE APELACION DEBE ESTUDIAR SI ESTAN ACREDITADOS EL CUERPO DEL DELITO Y LA RESPONSABILIDAD.-Cuando el acusado o su defensor interpongan el recurso de apelación contra la sentencia de primera instancia, expresando agravios que no comprendan las cuestiones relativas a la comprobación del cuerpo del delito y de la responsabilidad penal, el tribunal de alzada, en suplencia de queja, debe analizar dichas cuestiones de modo preferente, para estar en condiciones de decidir si se ha aplicado o no correctamente la ley o si se han vulnerado los principios reguladores de la prueba; sin que deba limitar su estudio unicamente a los motivos de inconformidad planteados, pues tal conducta resulta violatoria de garantías individuales."

## TRIBUNAL COLEGIADO DEL SEPTIMO CIRCUITO.

Septima Epoca, Sexta Parte:

Vol. 44, Pág. 81.- A. D. 733/72.- Unanimidad de votos.

Vol. 46, Pág. 83.- A. D. 740/72.- Guadalupe Antonio.-Unanimidad de votos.

Vol. 46, Pág. 83.- A. D. 884/72.- Fortino Lara Córdoba.- Unanimidad de votos.

Vol. 46, Pág. 83 A. D. 905/72.- Juana Maldonado Ramirez.- Unanimidad de votos.

Vol. 46, Pág. 83.- A. D. 959/72.- Sotero Jácome Lión.- Unanimidad de Votos.

Apéndice de Jurisprudencia 1917-1975. Tribunales Colegiados de Circuito. Tesis 147. Pág. 207-208.

**b) Materia Laboral**

"CONCEPTOS DE VIOLACION. AMPARO PROMOVIDO POR EL PATRON.- Los conceptos de violación en el amparo promovido por el patrón, que son simples afirmaciones y no se fundan en razonamientos jurídicos, traen como consecuencia la imposibilidad de estudiarlos, pues hacer dicho estudio, equivaldría a suplir la deficiencia de la queja, en contravención a lo dispuesto por el artículo 76 de la Ley de Amparo, que no autoriza la suplencia tratándose del amparo promovido por el patrón."

Amparo directo 3618/73.- Ferrocarriles Nacionales de México.- 7 de febrero de 1974.- 5 votos.- Ponente: Salvador Mondragón Guerra.- Secretario: Leandro Fernández Castillo.

Boletín. Año I. Febrero 1974. Núm. 2. Cuarta Sala. Pág. 90.

"EMPLEADOS DE CONFIANZA, NO OPERA LA SUPLENCIA DE LA DEFICIENCIA DE LA QUEJA, TRATÁNDOSE DE.- No es procedente suplir la deficiencia de la queja en los términos del párrafo tercero de la Ley de Amparo tratándose de un servidor del Estado si tiene el carácter de empleado de confianza, por no quedar comprendido en la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio de Estado, que es la que confiere a éste la calidad de patrón y por ende la de trabajadores a los empleados a su servicio en los conflictos que se dirimen ante el Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje."

Amparo en revisión 429/76.- Enrique Alarcón Morales.- 10 de septiembre de 1976.- Unanimidad de votos.- Ponente: Gilberto Liévana Palma.- Secretario: José Raymundo Ruiz Villalazo.

"SUPLENCIA DE LA QUEJA, CUANDO NO PROCEDE.- Si en una demanda de amparo en materia de trabajo promovida por la parte obrera, se omite señalar en el capítulo respectivo a la autoridad que pronunció el acto reclamado, mencionándose otras, no es posible interpretar la suplencia de la queja, prevista en el artículo 76 de la Ley de Amparo, en el sentido de que el Juez de Distrito estuviere obligado a tener como

autoridad responsable a la que solo se mencionó en los conceptos de violación, pues si consta que tanto el quejoso como su autorizado, profesional en derecho, tuvieron a la vista los informes en los que negaron los actos reclamados las autoridades que señalaron en su escrito de amparo, es obvio que estuvieron en aptitud de ampliar su demanda de amparo precisando como responsable a la que pronunció el acto reclamado."

TRIBUNAL COLEGIADO DEL OCTAVO CIRCUITO.

Toca laboral R-369/75.- Francisco Ramirez Orta.- 30 de enero de 1976.-  
Unanimidad de votos.- Ponente: Guillermo Velasco Felix.

Boletín . Año III. Enero, 1976. Num. 25. Tribunales Colegiados de Circuito.  
Pag. 102.

"DEFICIENCIA EN LA QUEJA EN MATERIA DE TRABAJO.-  
Cuando el agravio se hace consistir en que la Junta responsable ha dejado de tomar en consideración algunas pruebas, no es necesario, para la procedencia del amparo, que el quejoso señale el precepto de la Ley Federal del Trabajo que estime violado, pues basta con que señale el hecho de referencia para que se pueda entrar al estudio de la constitucionalidad del acto reclamado."

Apéndice 1975, Cuarta Sala, tesis 61, Pág. 71.



## c) Materia Agraria

"AGRARIO. AMPARO EN MATERIA AGRARIA, TUTELA ESPECIAL EN EL.- Por decreto de 3 de enero de 1963, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 4 de febrero del mismo año, se reformaron y adicionaron diversos artículos de la Ley de Amparo, imprimiendo al juicio de garantías en materia agraria modalidades especiales que lo distinguen de los procedimientos de amparo en otras materias. La intención del legislador en esas reformas y adiciones fue, en suma, otorgar a los núcleos de población ejidal o comunal y a los ejidatarios y comuneros una tutela especial para lograr la debida protección de sus derechos agrarios al través del juicio constitucional, tratando de evitar, por motivos de orden social y de interés público, que su desventaja económica y cultural obstaculice la eficacia del medio de defensa de la garantía social agraria."

Amparo en revisión 4451/72.- Margarito Iturbide C. y otros.- 8 de marzo de 1973. 5 votos.- Ponente: Jorge Iñárritu.- Secretario: Fernando Lanz Cárdenas.

Informe 1973, Segunda Sala, Pág. 50.

"AGRARIO. EL JUEZ DE DISTRITO, DE OFICIO, DEBE RECARAR PRUEBAS EN EL AMPARO.- Si en un amparo en materia agraria, la autoridad responsable se limita a remitir con su informe con justificación, copia certificada del acto reclamado, omitiendo enviar al Juez de Distrito todas las constancias, pruebas y

datos que sirvieron de apoyo a su acto, y el ejidatario quejoso no los aporó, tales omisiones no dan motivo a la negativa del amparo. En efecto, de acuerdo con el artículo 78, cuarto párrafo de la Ley de Amparo, el Juez de Distrito debe tomar en cuenta para resolver, las pruebas que aporte el quejoso y las que el propio Juez recabe de oficio. De tal suerte que, si dicho Juez federal no pidió a la autoridad responsable que le remitiera las pruebas y datos que acrediten la legalidad de su acto, debe reponerse el procedimiento para tal fin y que se resuelva lo procedente."

Amparo en revisión 186/76.- Francisca López Vazquez.- 12 de julio de 1976.-  
 Unanidad de votos.- Ponente: Rafael Barredo Pereira. Secretario: Hector Ruiz Elvira.

Informe 1976. Tribunal Colegiado del Décimo Circuito. Pág. 445.

"AGRARIO. OFICIOSIDAD DEL JUEZ DE DISTRITO PARA RECARAR PRUEBAS EN AMPARO.- Si la peticionaria del amparo, quién tiene el carácter de ejidataria, ofreció en tiempo prueba testimonial y al celebrarse la audiencia de fondo no presentó sus testigos, el Juez de Distrito no debió por tal motivo declarar desierta la prueba ofrecida, sino que supliendo la deficiencia de la queja, debió de oficio diferir la audiencia y requerir a la quejosa para que presentara a los testigos ofrecidos, ya que de acuerdo con lo establecido por el artículo 78 de la Ley de Amparo, la suplencia de la queja en materia agraria es de tal magnitud, que obliga a los Jueces a recabar de oficio

las pruebas necesarias para conocer la verdad real, y la prueba testimonial ofrecida, puede influir en la sentencia que se dicte."

Amparo en revisión 92/74.- Victoria Martínez.- 26 de abril de 1974.- Ponente: Carlos Bravo y Bravo.- Secretarios: Clemente Herrera Luna.

Informe 1974. Tribunal Colegiado del Sexto Circuito. Pág. 253.

"SUPLENCIA DE LA QUEJA. NO PROCEDE CUANDO SE TRATA DE PEQUEÑOS PROPIETARIOS.- La fracción V del artículo 91 de la Ley de Amparo, en cuanto establece que tratándose de amparos en materia agraria, se examinarán los agravios del quejoso supliendo las deficiencias de la queja, debe interpretarse en relación con el texto constitucional que reglamenta, a saber, el párrafo 4o., de la fracción II del artículo 107 en el que se limita expresamente la suplencia aludida a los juicios de amparo en que se reclamen actos que tengan o puedan tener como consecuencia privar de la posesión y disfrute de tierras, aguas, pastos y montes a los ejidos y a los núcleos de población que de hecho o por derecho guarden el estado comunal, o a los ejidatarios o comuneros, lo que significa que tratándose de actos que afecten a la pequeña propiedad, no se debe hacer dicha suplencia."

Apéndice 1975, Segunda Sala, Tesis 103, p. 206.

De la tesis anterior, se desprende que cuando el quejoso no sea un núcleo de población, un ejidatario o un comunero, el amparo es de estricto derecho, exigiéndose la congruencia en las sentencias.

**d) Leyes declaradas  
inconstitucionales por la  
Jurisprudencia de la Suprema Corte  
de Justicia.**

"QUEJA, SUPLENCIA DE LA, EN MATERIA ADMINISTRATIVA.- La suplencia de la queja, vedada en términos generales, en materia administrativa, excepcionalmente se permite cuando el acto reclamado se funda en leyes declaradas inconstitucionales por la jurisprudencia de esta Suprema Corte, en los términos de la fracción II del artículo 107 Constitucional, con el que concuerda el artículo 76, de la Ley de Amparo."

Amparo en revisión 1107/56.- Comisariado Ejidal de Villa Trinitaria.- 10 de octubre de 1957.- 5 votos.- Ponente: Alfonso Francisco Ramirez.

Vol. LX, 3a. parte, p. 195.

"QUEJA, SUPLENCIA DE LA, EN AMPAROS ADMINISTRATIVOS.- La suplencia de la queja en amparos administrativos está rigurosamente limitada a los casos en que el acto reclamado se funde en leyes

declaradas inconstitucionales por la jurisprudencia de la Suprema Corte de Justicia, según el artículo 76 de la Ley de Amparo; por lo cual no es lícita si el acto reclamado se funda en reglamentos declarados inconstitucionales, pues para que una disposición dictada por el Poder Público tenga el carácter de ley, no solamente se necesita que sea de naturaleza general, abstracta, imperativa y permanente sino, además, que emane del órgano constitucionalmente facultado para legislar; tiene prohibido delegarla en otros poderes y enfáticamente prohíbe la concesión del Ejecutivo, de facultades extraordinarias para legislar, salvo en casos graves y excepcionales señalados expresamente; por todo lo cual es requisito forzoso para que una disposición tenga el carácter de ley, que reconozca como fuente formal al Poder Legislativo. A lo cual habría que agregar que si las reformas al juicio de garantías vigentes desde 1951, quitaron de la competencia de la Suprema Corte la revisión de los amparos contra actos de las autoridades de los Estados que no tuvieron el carácter de leyes, persiguiéndose como finalidad principal la de descongestionar a la Suprema Corte del enorme número de negocios de que conocía, si se hiciese extensiva la aludida disposición del artículo 76 a los Reglamentos, quedarían desvirtuadas dichas reformas, puesto a través de la suplencia de la queja tendría la Corte que conocer de los múltiples reglamentos expedidos por las autoridades de los Estados."

Amparo en revisión 436/64.- Dora Strauss Yagupolsky.- 4 de septiembre de 1964.- 5 votos.- Fuente: Pedro Guerrero Martínez.

De las anteriores tesis se infiere, como acertadamente lo apunta el investigador Hector Fix Zamudio, que en el caso de que por un defecto de técnica en la formulación de la demanda de amparo, se impugnen por estimarse inconstitucionales, actos concretos apoyados en una ley determinada que ha sido considerada inconstitucional por la jurisprudencia de la Suprema Corte, sin mencionar expresamente como acto reclamado la ley misma, la facultad de suplir la deficiencia de la queja que la Constitución y la Ley Reglamentaria del amparo conceden a los tribunales federales, los autoriza a "estimar la pretensión como si la misma se hubiere enderezado regularmente contra la ley inconstitucional, no obstante que no se combatió ese ordenamiento, sino los actos apoyados en el mismo."<sup>25</sup>

#### **e) Menores de edad e incapaces**

"MENORES E INCAPACES, SUPLENCIA DE LA QUEJA TRATÁNDOSE DE SUS ALCANCES A TODA CLASE DE JUICIOS DE AMPARO Y NO SOLAMENTE CON RESPECTO A DERECHOS DE FAMILIA.- La adición a la fracción II del artículo 107 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, que estableció la suplencia de la deficiencia de la queja en los juicios de amparo

---

<sup>25</sup> Fix Zamudio, Hector, *Estudios sobre la Jurisdicción Constitucional Mexicana* en la obra *La Jurisdicción Constitucional de la Libertad de Mauro Capelleti*. Imprenta Universitaria, México, 1961, p. 232.

contra actos que afecten derechos de menores e incapaces (decreto de 27 de febrero de 1974, publicado en el Diario Oficial de la Federación el día 20 de marzo del mismo año), según la exposición de motivos de la iniciativa de reformas, tuvo como finalidad inicial la de tutelar los derechos de familia, pretendiéndose crear una institución "cuya instrumentación jurídica adecuada haga posible la satisfacción de derechos mínimos (de los menores e incapaces), necesarios para un desarrollo físico, moral y espiritual armoniosos". Sin embargo, en la propia iniciativa presentada por el Presidente de la República, se expresa que la referida adición a la Constitución Federal "tenderá a lograr en favor de los menores e incapaces la derrama de la totalidad de los beneficios inherentes a la expresada institución procesal, invistiendo al Poder Judicial de la Federación que conoce del amparo, además de la facultad de corrección del error en la cita del precepto o preceptos violados, la de intervenir de oficio, en el análisis del amparo, haciendo valer los conceptos que a su juicio sean o que conduzcan al esclarecimiento de la verdad". Tal intención de la iniciativa fue desarrollada ampliamente por el Congreso de la Unión al aprobar el decreto que la reglamentó, publicado en el Diario Oficial de la Federación el día 4 de diciembre de 1974, a través del cual se adicionaron los artículos 76, 78, 79, 91, y 161 de la Ley de Amparo; y al aprobar, también el decreto de 28 de mayo de 1976, publicado en el Diario Oficial de la Federación el día 29 de junio siguiente, que introdujo nuevas reformas a la Ley de Amparo, en vigor a partir del 15 de julio de 1976. En efecto, la adición al artículo 76 (cuarto párrafo), dispone que

"deberá suplirse la deficiencia de la queja en los juicios de amparo en que los menores de edad o los incapaces figuren como quejosos"; y la nueva fracción V del artículo 91 de la Ley de Amparo, establece que "tratándose de amparos en que los recurrentes sean menores o incapaces (los tribunales que conozcan del recurso de revisión), examinarán sus agravios y podrán suplir sus deficiencias y apreciar los actos reclamados y su inconstitucionalidad conforme a lo dispuesto en el cuarto párrafo del artículo 76 y en el tercero del artículo 78". Como se ve, ninguno de esos dos conceptos limita el ejercicio de la suplencia de la queja a los derechos de familia, y si, por el contrario, la segunda disposición transcrita remite expresamente al artículo 78, párrafo tercero de la Ley de Amparo (también reformado por el segundo de los decretos que se mencionan), en el que se establece que "en los amparos en que se controviertan derechos de menores o incapaces, el tribunal que conozca del juicio podrá aportar de oficio las pruebas que estime pertinentes"; es decir, la suplencia instituida en favor de los menores no solamente fue estructurada por el legislador con ánimo de tutelar los derechos de familia, inherentes al estado de minoridad, sino también para ser aplicada en todos los amparos en los que sean parte los menores de edad, o los incapaces, cualquiera que sea la naturaleza de los derechos que se cuestionen, y se previó también la necesidad de que la autoridad que conozca del juicio recabe oficiosamente pruebas que los beneficien.



Amparo en revisión 5669/75.- Beatriz Elena Martínez Buelna (aenor).- 15 de julio de 1976.- Unanidad de 4 votos.- Ponente: Carlos del Río Rodríguez.- Secretario Guillermo I. Ortiz Mayagoitia.

Boletín, Año III, Julio, 1976, Num. 31, Segunda Sala, Pág. 45.

"DIVORCIO. SUPLENCIA DE LA DEFICIENCIA DE LA QUEJA EN EL AMPARO, CUANDO SE AFECTAN INTERESES DE MENORES EN RELACION A LOS ALIMENTOS.- No obstante el vicio en que incurrió la quejosa al limitarse simplemente a repetir como conceptos de violación en el amparo, los agravios que hizo valer en la segunda instancia, sin combatir las razones por las cuales fueron rechazados, lo que determinó que tuvieran que desestimarse de conformidad con la jurisprudencia de este Alto Tribunal (CONCEPTOS DE VIOLACION EN EL AMPARO, volumen 12, Pág. 17, cuarta parte, séptima época del Semanario Judicial de la Federación), si aparecen afectados los intereses de menores (hijos de ambos) en lo relativo a recibir alimentos del padre, por aplicación de la fracción II, que es disposición de orden público, párrafo segundo del artículo 107 constitucional, supliendo la deficiencia de la queja que debe entrarse al estudio de este aspecto por el tribunal de amparo.

Amparo directo 5982/74.- Genoveva Alvarez Ordaz.- 13 de noviembre de 1975.- Unanidad de 4 votos.- Ponente: Rafael Rojina Villegas.- Secretario: Sergio Torres Eyra.

Informe, 1975. Tercera Sala. Pág 88.

La que suscribe, considera que tratándose de menores de edad e incapaces, la figura jurídica de la suplencia de la queja deficiente, tutela sus derechos y prestaciones necesarios para su subsistencia, desarrollo o rehabilitación, en atención a la delicada situación que presentan frente al resto de la comunidad.

#### **D) OPINION DE LA DOCTRINA MEXICANA**

A continuación, presento una breve reseña de la doctrina sobre el tema de estudio, de manera que estén comprendidas las diversas opiniones de los autores que considero más relevantes para el tema de estudio que me ocupa.

##### **a) Armando Chavez Camacho**

El Licenciado Armando Chávez Camacho, escribió en los años cuarentas, un ensayo sobre la suplencia de la queja en tono semifestivo y estilo periodístico, que subtítulo "Historia de una mujer sin historia", el cual comienza así:

"La suplencia de la deficiencia de la queja nació en la ciudad de Queretáro, capital del Estado del mismo nombre, la noche del lunes 22 de enero de 1917.

Fueron sus padres 139 ó 140 diputados constituyentes (su número no se ha averiguado suficientemente).

El mismo día que nació estuvo a punto de morir a manos de dos actuales Ministros Heriberto Jara, de Marina, e Hilario Medina, de la Corte.

La suplencia de la deficiencia de la queja no tiene historia, como sucede con las damas decentes y con los pueblos felices.

El único accidente de su vida, repetido hasta el cansancio, consiste en que a menudo se la confunde con una anciana pariente suya: la suplencia del error, no siendo obstáculo para tal confusión las diferencias existentes entre ambas en lo que se refiere a edad, presencia y nombre."<sup>54</sup>

El autor reproduce enseguida las opiniones de Lozano, Vallarta, Fernando Vega, Moreno Cora, Isidro Rojas y Francisco Pascual García sobre la facultad de suplir el error o la ignorancia de la parte agraviada, que la jurisprudencia de la Corte había declarado y vino a confirmar la Ley de 1882. El Licenciado Chavez Camacho describe el "nacimiento" de la suplencia de la queja deficiente en el Congreso de Querétaro y de la oposición al proyecto de los diputados Jara y Medina, quienes opinaron que debían suprimirse las once fracciones del artículo 107 Constitucional. Luego el autor se va "por el ancho camino de la conjetura" a fin de hallar un

---

<sup>54</sup> Chávez Camacho, Armando, *La Suplencia de la Deficiencia de la Queja*, en Revista JUS, número 67, México, febrero de 1944, p. 89.

antecedente legal al nuevo instituto y lo examina según los términos en que lo han definido la ley y la jurisprudencia; opina que la analogía de la suplencia con la facultad de dictar providencias para mejor proveer "es un tanto remota"; reputa equivocado el criterio acerca de que la suplencia necesariamente supone una decisión del juez en favor del quejoso y considera que sólo permite "llevar al conocimiento del juzgador, para que las estudie, cuestiones no realizadas en la demanda, pero forzosamente existentes en ésta o en autos. Eso, y únicamente eso, es suplir. Después de hacerlo el juzgador concede o niega el amparo, pero su concesión negativa, ya no es un elemento integrante de la suplencia, sino un acto posterior a ésta."<sup>57</sup>, dice el autor en forma textual. Concluye que, "la suplencia es ante todo un método de conocimiento y estudio de cuestiones no relevantemente presentadas pero siempre existentes".<sup>58</sup>

Luego nos informa de las gestiones de los ministros Salvador Urbina y Gabino Fraga hechas en 1942 para reformar la ley y extender la suplencia de la queja a todas las materias de amparo; nos da a conocer el proyecto de un nuevo texto del artículo 107 formulado por el ministro Urbina, según el cual se concede a la Suprema Corte la facultad

<sup>57</sup> *Op. Cit.* p. 102.

<sup>58</sup> *Op. Cit.* p. 103.

discrecional de suplir la queja, en términos generales, reproduce parte de una exposición que en el pleno secreto de la Suprema Corte hizo el 6 de noviembre de 1941 el nombrado ministro, para convencer a sus colegas de la necesidad de perfeccionar la administración de justicia aún ampliando las facultades de los tribunales para resolver las controversias planteadas. Urbina habló a los ministros de una entrevista con el Presidente de la República (Avila Camacho) cuyo tema fue los injustos fallos que la Corte se veía obligada a pronunciar en amparos civiles y administrativos, "por el sistema legal férreo" a que la ley sometía en el examen de los agravios.

Según este relato, el Presidente Avila Camacho quedó "muy impresionado" por la relación de Urbina, le preguntó cual sería el remedio y el ministro respondió que ampliar la facultad de suplir la queja deficiente.

El Licenciado Armando Chávez Camacho manifiesta su parecer contrario a éste propósito, por las siguientes razones:

"se rompería la estructura actual de los amparos... de estricto derecho, introduciendo un elemento del principio inquisitivo; la extensión de la suplencia en materia de trabajo sería un acto demagógico, ya que las organizaciones obreras cuentan

con abogados tan buenos o mejores que los del sector patronal; la extensión se prestaría a muchas <<cosas>>; sería un peligro para los litigantes y solo beneficiaría a los influyentes".<sup>89</sup>

Pero luego el autor objeta "sus propias objeciones" y declara que "la extensión de la suplencia a las materias civil, administrativa y del trabajo, tendría en principio esta gran ventaja: capacitaría mejor al juzgador para hacer justicia, que es el ideal supremo de todo sistema jurídico". Llega a las siguientes conclusiones: que la suplencia de la queja en los amparos penales no sea discrecional, sino obligatoria, y se aplique también en los amparos indirectos, tanto en primera como en segunda instancia; y que se extienda a los amparos directos civiles, administrativos y del trabajo, "cuando esté interesado el orden público".<sup>90</sup>

Este es, en resumen, el trabajo del Licenciado Chávez Camacho, publicado en 1944, en la Revista "Jus" de Derecho y Ciencias Sociales. Es en parte humorístico, y en parte un análisis jurídico.

Refutó la opinión del Lic. Chávez Camacho, en el sentido de que la suplencia de la queja haya nacido repentinamente,

<sup>89</sup> *Op. Cit.*, p. 107.

<sup>90</sup> *Op. Cit.*, pp. 108 y 109.

va que siguiendo al Maestro Noriega, y como ya lo habíamos indicado en el inciso A) de este mismo capítulo, la suplencia del error, instituida en la Ley de 1882 si es un antecedente directo de la citada institución.

Por último, una de las conclusiones a que llegó el Lic. Chávez Camacho, referente a ampliar la suplencia a todos los casos de amparos penales en la actualidad se ha convertido en ley y en las demás materias se ha ido adoptando con las necesarias modalidades.

#### **b) Felipe Tena Ramirez**

Don Felipe Tena Ramirez es enemigo declarado del amparo de estricto derecho. En el prólogo a la monografía de Juventino V. Castro, después de reproducir las opiniones de los tratadistas Moreno Cora y Emilio Velasco, juristas que a fines del siglo pasado denunciaron la inconveniente tendencia de aplicar al juicio de amparo el formalismo riguroso del recurso de casación ("las leyes no son ni pueden ser una especie de red en la cual perezca el derecho", sentenció Velasco), Tena Ramirez escribe:

"Se ha aceptado, acaso por inercia, que el amparo de estricto derecho sigue siendo, como lo pensaron sus autores, un medio de contener el alud de amparos

civiles; pero más de medio siglo de experiencia ha demostrado que para el problema del rezago no han sido soluciones satisfactorias ni el amparo de estricto derecho inventado en 97 ni el amparo contra solo la sentencia definitiva que prohibió la reforma de 1908...

Las ritualidades, por complicadas que sean no sirven para impedir que se formule y se presente una demanda de amparo. El que de buena fé considera que se le han violado sus garantías, irá al amparo con todos los rasgos que acompañan a la ignorancia y a la torpeza. El que hace mal uso del juicio de garantías no se detendrá ante el temor de perder, por inobservancia de formalidades, un amparo que de todas maneras está llamado a no prosperar.

Tampoco es cierto que el amparo de estricto derecho facilite la tarea de juzgador. En la búsqueda de motivos de improcedencia por omisión de requisitos de forma y, sobre todo, en la generosa e ignorada empresa del juez de amparo que quiere salvar una causa de justicia de las mallas del formalismo, se pierde un tiempo precioso que debe cargarse en la cuenta del amparo de estricto derecho; digna de un juez: hacer justicia, no la de buscar impedimento para dejar de impartirla.

Pero más que instrumento inútil y aún estorboso, el amparo de estricto derecho significa en nuestro medio la consagración de una técnica notoriamente propicia a la injusticia. Nadie pone en duda que durante el juicio civil la igualdad procesal más cumplida debe existir entre las partes; si una de ellas cuenta con mayores recursos económicos que la otra, con abogados más expertos, con relaciones más eficaces, y sólo por ello alcanza el triunfo, a pesar de todo habrá que respetar el principio de la igualdad



civiles; pero más de medio siglo de experiencia ha demostrado que para el problema del rezago no han sido soluciones satisfactorias ni el amparo de estricto derecho inventado en 97 ni el amparo contra solo la sentencia definitiva que prohibió la reforma de 1908..

Las ritualidades, por complicadas que sean no sirven para impedir que se formule y se presente una demanda de amparo. El que de buena fé considera que se le han violado sus garantías, irá al amparo con todos los rasgos que acompañan a la ignorancia y a la torpeza. El que hace mal uso del juicio de garantías no se detendrá ante el temor de perder, por inobservancia de formalidades, un amparo que de todas maneras está llamado a no prosperar.

Tampoco es cierto que el amparo de estricto derecho facilite la tarea de juzgador. En la búsqueda de motivos de improcedencia por omisión de requisitos de forma y, sobre todo, en la generosa e ignorada empresa del juez de amparo que quiere salvar una causa de justicia de las mallas del formalismo, se pierde un tiempo precioso que debe cargarse en la cuenta del amparo de estricto derecho; digna de un juez: hacer justicia, no la de buscar impedimento para dejar de impartirla.

Pero más que instrumento inútil y aún estorboso, el amparo de estricto derecho significa en nuestro medio la consagración de una técnica notoriamente propicia a la injusticia. Nadie pone en duda que durante el juicio civil la igualdad procesal más cumplida debe existir entre las partes; si una de ellas cuenta con mayores recursos económicos que la otra, con abogados más expertos, con relaciones más eficaces, y sólo por ello alcanza el triunfo, a pesar de todo habrá que respetar el principio de la igualdad

en las oportunidades procesales, que por lo menos, hasta ahora han mantenido en pie las legislaciones del mundo occidental. Más, cuando consumado el sacrificio del derecho en aras de la técnica se abren las puertas del amparo -la institución cuyos destinos de libertad y de justicia no viene al caso encomiar aquí, resulta del todo punto increíble que los obstáculos para esclarecer la verdad se multipliquen y los tecnicismos se compliquen, como ritos misteriosos a los que solo tienen acceso los iniciados."<sup>61</sup>

Tena Ramirez concluye preguntando que si la suplencia de la queja es antiformalista y proteccionista, ¿por qué no llevarla al amparo civil y al administrativo, éste último más desdichado que aquél, porque todos los argumentos en pro del amparo de estricto derecho se refieren al civil y no al administrativo? La suplencia de la queja deficiente, manejada por jueces aptos y honorables, salvará de esos casos ominosos, y por desgracia frecuentes, en que se sobreesee o se niega el amparo deficiente, a sabiendas de que se comete monstruosa injusticia. La conciencia del juzgador, maniatada por las redes de la fórmula, clama entonces contra una ley que coloca la fórmula sobre la vida.

En otro estudio, Tena Ramirez reitera estos conceptos cuando dice que al encerrar el principio de estricto derecho

<sup>61</sup> Tena Ramirez, Felipe, en el prólogo a la obra de Juventino V. Castro, *La Suplencia de la Queja Deficiente en el Juicio de Amparo*, Editorial JUS, México, 1953, pp. 32 a la 34.

a jueces y magistrados en la cárcel férrea de los conceptos de violación, "sacrifica los derechos fundamentales de la persona al rigor de las fórmulas, al tecnicismo sutil, que requiere el servicio de profesionistas inminentes, que no están al alcance de personas de escasos recursos, los que quedan a merced de un contrincante mas hábil, se premia la destreza y no se persigue la justicia."<sup>42</sup>

### c) Alfonso Noriega Cantú

Al referirse a esta opinión y a otras en el mismo sentido de don Mariano Azuela y don Gabriel Garcia Rojas, don Alfonso Noriega declara que no está de acuerdo con ellos porque "algunos de sus argumentos despiden un ligero tufillo demagógico". Opina que la aceptación y la persistencia del principio de estricto derecho obedece a este motivo: en todo amparo del orden civil por inexacta aplicación de la ley, en la sentencia. Así pues técnica y jurídicamente, es explicable que la defensa de esos intereses privados corresponda sólo a sus titulares, razón por la cual debe pesar sobre ellos la carga de formular los conceptos de violación. Por otra parte, la autoridad de control, al estudiar el amparo propuesto en esta materia, debe concretarse a estudiar los agravios o

<sup>42</sup> Tena Ramirez, Felipe, *El Amparo de Estricto Derecho. Orígenes, expansión e inconvenientes en* Revista de la Facultad de Derecho, México, enero-marzo de 1954.

conceptos de violación y no hay razón lógica o jurídica o mucho menos social ni humana, para que el juzgador pueda ampliar el contenido de dichos conceptos, so pretexto de suplir alguna deficiencia en la presentación de los mismos. Noriega concluye: "A la autoridad de control le corresponde única y exclusivamente, al formular su sentencia, comprobar si se aplicó o no exactamente la ley, y no defender los intereses privados y particulares de los quejosos."<sup>43</sup>

#### **d) Ignacio Burgoa Orihuela**

Don Ignacio Burgoa entiende el principio de estricto derecho como la "imposibilidad de que el juzgador de amparo supla las deficiencias de las demandas respectivas, colme las omisiones en que haya incurrido el quejoso en la parte impugnativa de los actos reclamados, o se sustituya a él en la estimación jurídica de dichos actos desde el punto de vista constitucional."<sup>44</sup>

Este autor impugna también la doctrina de Tena Ramírez que considera el principio de estricto derecho como "un formulismo inhumano y anacrónico, victimario de la justicia".

---

<sup>43</sup> Noriega Cantú, Alfonso, *Lecciones de Amparo*, p. 669 y 670. México, 1975.

<sup>44</sup> Burgoa Orihuela, Ignacio, *El Juicio de Amparo*, Vigésimo cuarta Edición, Editorial Porrúa, S.A., México, 1988, p. 296.

Burgoa replica:

"A pesar de que en muchos casos el principio de que tratamos se antoja como un velo que se extiende sobre los ojos del juzgador de amparo impidiéndole la visión de la justicia intrínseca y obligándolo a posar su mirada únicamente en los silogismos rígidos y fríos que entrañan los conceptos de violación, ha sido un factor inegable para conservar la seguridad jurídica en nuestro juicio constitucional, que lo ha puesto a salvo del inestable subjetivismo judicial. Si se aboliese absolutamente el principio de estricto derecho, sustituyéndolo por una facultad irrestricta de suplir toda demanda de amparo deficiente, se colocaría a la contraparte del quejoso-autoridad responsable o tercero perjudicado-, en un verdadero estado de indefensión frente a las muchas veces imprevisibles apreciaciones oficiosas del órgano de control que habrán de determinar la protección federal.

Es verdad que uno de los efectos inherentes, al principio de estricto derecho consiste en la restricción del arbitrio judicial, que, merced a él, sólo se vierte para valorar jurídicamente los conceptos de violación expuestos en la demanda de amparo con el fin de declararlos operantes o inoperantes; pero también es cierto que si el juzgador, después de haberlos considerado infundados, oficiosamente y de manera ilimitada fórmula apreciaciones de inconstitucionalidad de los actos reclamados para conceder el amparo, asume indebidamente el papel del quejoso, convirtiéndose en la contraparte de la autoridad responsable y del

tercero perjudicado, rompiendo así el principio de igualdad procesal y alterando la litis en el juicio constitucional.

Por otra parte, estamos conformes en que la observancia de dicho principio encubre en muchos casos, verdaderas injusticias o notorias aberraciones que pueden entrafar los actos reclamados... mas tales inconvenientes no deben preconizar la facultad ilimitada de suplir toda demanda de amparo deficiente, pues obvio es, que los extremos opuestos nunca brindan una solución correcta, precisamente por la desventaja que representa su radicalidad. No debe, pues, suprimirse el principio de estricto derecho como norma rectora de los fallos constitucionales, así como tampoco debe adoptarse en forma absoluta, es decir, para todos los casos genéricos de amparo..."<sup>43</sup>

Sin embargo, opino que lo que el juez hace al apartarse del principio de estricto derecho no es otra cosa que un trabajo de investigación del sentido de la norma, de su espíritu, sin limitarse a su pura letra. Con ello no deja indefensas a las otras partes porque no varía los hechos que fueron materia de la litis, solo interpreta el derecho, que es su función propia y lo aplica conforme a las particularidades del caso concreto.

Considero que es inexacto, que al ejercer esta función asuma el papel del quejoso y que con ello quebrante el

---

<sup>43</sup> Op. Cit., p. 297.

principio de igualdad, las partes han tenido oportunidad de alegar y presentar sus pruebas; cada una se apoya en las normas que le parecen aplicables, pero es el juez quien las interpreta imparcialmente y si su decisión resulta favorable al quejoso será porque la ley favorece, no porque el juez asuma su papel.

Burgoa define la suplencia de la queja deficiente como una excepción al principio de estricto derecho "conforme a la cual, el juzgador de amparo tiene la potestad jurídica de no acatar tal principio en las sentencias constitucionales que pronuncia. Por tanto suplir la deficiencia de la queja implica no ceñirse a los conceptos de violación expuestos en la demanda de amparo, sino que, para conceder al quejoso la protección federal, el órgano de control puede hacer valer oficiosamente cualquier aspecto inconstitucional de los actos reclamados."\*\*

#### **e) José Ramón Palacios Vargas**

Don José Ramón Palacios Vargas -Ministro de la Suprema Corte y autor de varias obras jurídicas- comienza el estudio de la "suplencia oficiosa" por el de los juicios de amparo en que los requisitos formales se hallan reducidos al mínimo, o

---

\*\* Op. Cit., p. 299.

sea aquéllos donde se reclamen actos que importen peligro de privación de la vida, ataques a la libertad personal fuera de procedimiento judicial, deportación, destierro o los prohibidos por el artículo 22 de la Constitución (artículos 17, 18, 19, 21, 23, 117, 118, y 119 de la Ley de Amparo).

Luego advierte que el impulso procesal es indispensable, aún en el caso del artículo 17, pues si el interesado no ratifica la demanda, se tendrá por no presentada; además el quejoso debe probar la inconstitucionalidad del acto reclamado, a menos que éste sea en sí mismo inconstitucional cuando la autoridad responsable no rinde informe.

En seguida don Ramón Palacios hace una observación muy pertinente y es ésta: el Código Federal de Procedimientos Civiles (artículos 79 y 80), orientado por el principio publicístico, concede a los jueces, amplísimas facultades para ordenar de oficio las diligencias de prueba que estimen necesarias para el conocimiento de la verdad sobre los hechos controvertidos; así, "erigió al juez no como órgano imparcial, sino como tutelar de la justicia en el caso concreto, para que sustituyera las omisiones de las partes y reasumiera las cargas procesales de la prueba, ahora del actor, ahora del demandado: en cambio en el juicio de amparo donde se debaten intereses constitucionales, teóricamente superiores a los intereses privados, el juez de Distrito en



el amparo, y con mayor razón los Tribunales Colegiados y la Suprema Corte, carecen en absoluto de potestad para averiguar la verdad de los hechos..."<sup>47</sup>

El Ministro Palacios Vargas estudia tres casos de suplencia de la queja autorizados cuando escribió su libro: el amparo penal, el laboral pedido por la parte obrera y el agrario. Respecto del amparo penal nos indica que la inferioridad procesal del imputado se admite generalmente. El uso de la fórmula: "Los Estados Unidos contra el señor A" demuestra que en ese y otros países se tiene el concepto de que el poder público legítimamente constituido (es decir, la sociedad políticamente organizada), con todos los amplios medios investigatorios a su alcance, es quien lleva la voz de la acusación y lógicamente el acusado y la defensa están situados a nivel inferior del Ministerio Público; para lograr hasta donde es posible la igualdad de las partes, se rodea al procesado de una serie de garantías, pero ante el desnivel real, la ley creó la suplencia de la queja deficiente en el amparo penal. Palacios se inclina por la opinión expresada por otros autores, de hacer obligatoria la suplencia en los casos de:

---

<sup>47</sup> Palacios Vargas, J. Ramon, *Instituciones de Amparo*, Editorial Cajica, Puebla, 1963, Capítulo II, pp. 74 y 75.

1.- Error o falta de requisitos de la demanda y en los recursos.

2.- Falta de preparación del amparo directo por violaciones a las leyes del procedimiento que trascienden al fallo.

3.- Exámen oficioso de las causas impeditivas o extintivas de la acción penal.

4.- Estudio previo de las violaciones de fondo.

5.- Prohibición del desistimiento de la demanda contra actos que importen peligro de privación de la vida, ataques a la libertad personal fuera del procedimiento o los descritos en el artículo 22 constitucional y creación de medios que mantengan la seguridad del quejoso.

6.- Deficiencia de conceptos de violación o de agravios, tanto si hay error como si hay ausencia o falta total de los mismos.

Luego de describir los rasgos del "nuevo amparo agrario", Palacios opina que representa "la forma sublimada, idealizada, de lo que la mayoría de nuestros amparistas consagrados han proyectado para el amparo: la supresión de

los ritos, la verdad histórica oficiosamente averiguada y la sentencia justa, ajena a la dinámica del proceso."<sup>64</sup>

El autor citado, propone que también se supla la deficiencia de la queja en los casos de reglamentos, no sólo de leyes, declarados inconstitucionales por la jurisprudencia de la Corte.

#### f) Héctor Fix Zamudio

Héctor Fix Zamudio observa, por su parte, que las leyes han creado dos instrumentos para remediar o complementar las deficiencias en que hubiesen incurrido los promoventes del amparo en sus respectivas demandas; tales son la corrección del error y la suplencia de la queja deficiente. La primera, de carácter formal, solo tiene por objeto evitar que por una cita equivocada del precepto fundamental que se invoca, deje de estudiarse la violación realmente cometida. Esta disposición obedece a la necesidad de no encerrar al juzgador dentro de un círculo de estrechísimo formalismo y con mayor razón en el estado actual de desarrollo de la doctrina procesal, en que se ha impuesto la tendencia de otorgar al juez mayores facultades, para no dejar la materia del proceso

<sup>64</sup> *Op. Cit.*, p. 94.

abandonado por completo a las partes, inclusive en el campo tradicionalmente considerado como de carácter dispositivo.

Sin embargo, el maestro Fix Zamudio observa, la redacción del segundo párrafo del artículo 79 de la Ley de Amparo parece indicar que en el llamado "amparo de estricto derecho" o sea el amparo por inexacta aplicación de la ley civil, ni siquiera puede corregirse la cita equivocada de preceptos, puesto que "... la sentencia se sujetará a los términos de la demanda, sin que sea permitido suplir ni ampliar nada en ella". Esta rigidez resulta excesiva y no debe por ello la norma interpretarse aisladamente sino de acuerdo con los otros principios que rigen la sentencia de amparo.

Hector Fix Zamudio coincide con otros autores en la opinión de que la suplencia de la queja no ha tenido antecedentes, sino que surgió en la Constitución vigente, primero en forma modesta y hoy ampliada considerablemente por las reformas de 1951, 1962, y 1963.

"Esta institución, que viene a ampliar las facultades investigadoras del juzgador de amparo surgió evidentemente, con el propósito de combatir el formalismo que había invadido nuestro juicio de amparo restringiéndolo de manera gradual hasta limitarlo al amparo civil por inexacta aplicación de la ley. Se trata, pues, de una institución eminentemente

proteccionista que prescinde de determinados requisitos ordinarios, en beneficio de la parte débil en el proceso o del principio de la supremacía constitucional."<sup>69</sup>

El citado autor opina que la suplencia más importante es la que se contrae a los actos que se apoyen en leyes declaradas inconstitucionales por la jurisprudencia de la Suprema Corte:

"porque amplía extraordinariamente el campo del amparo contra leyes sometidas antes al imperio de un excesivo individualismo que escudado tras el principio de la relatividad de las sentencias de amparo, impedía el desarrollo de la más importante y genuina de nuestras instituciones fundamentales, que de esta manera se adapta a los lineamientos del moderno Estado de Derecho, de acuerdo con los cuales ninguna ley inconstitucional puede ni debe ser aplicada".<sup>70</sup>

Subraya Fix Zamudio que en este caso de suplencia no se altera el principio de la relatividad de la sentencia de

---

<sup>69</sup> Fix Zamudio, Hector, *El Juicio de Amparo*, Editorial Porrúa, S.A., México, 1964, Capítulo IV, 5. pp. 292.

<sup>70</sup> *Op. Cit.*, p. 298.

amparo, ni mucho menos lo deroga, toda vez que la protección otorgada por el Poder Judicial contra leyes inconstitucionales en ningún caso implica una declaración erga omnes de nulidad de las propias leyes impugnadas, como ocurre en los países que cuentan con un tribunal constitucional específico, ya que inclusive cuando opera la suplencia, la protección se limita a los quejosos. El autor califica de verdadero acierto la suplencia respecto de leyes inconstitucionales porque viene a conferir al juicio de amparo la categoría de un propio y verdadero medio de control de la Constitución; por otra parte agrega:

"implica una dignificación de la jurisprudencia de la Suprema Corte de Justicia, que ahora resulta obligatorio para todo género de autoridades, inclusive administrativas, cuando declara la inconstitucionalidad de una ley".<sup>71</sup>

#### g) Humberto Briseño Sierra

Las ideas del maestro Briseño Sierra, sobre el tema, serán resumidas a continuación: Dice el maestro: la suplencia es un acto sustitutivo de la queja, que no se vincula con el informe, ni con los alegatos, ni con el dictamen del

<sup>71</sup> *Idea.*

ministerio público: "parecería para quienes supongan que el amparo es un proceso, que se trata de una conducta del juzgador que viene a desequilibrar la posición de las partes": la suplencia, "puede ir, desde los hechos hasta los conceptos, pasando por las garantías y las pruebas; en el último caso no existe verdadera novedad porque ya se sabe que en el mismo proceso hay una información oficiosa, cuando el juez invoca hechos notorios, cuando aplica las presunciones y hasta cuando dicta diligencias para mejor proveer".

Refiriéndose al amparo agrario y a las facultades del juez para recabar pruebas, Briseño Sierra opina que no se trata de que el juez se transforme en abogado del quejoso.

"...sino de que vaya a la fuente misma de los hechos controvertidos, para recoger elementos de juicio y oportunamente valorarlos; no irá a crear o construir las penas, no examinará testigos, sino recogerá la documentación existente y ordenará las pericias que se requieran.

Que todo deja en situación desventajosa al tercero y a la responsable, está fuera de toda duda, pero no debe perderse de vista que no se trata de un proceso, ni de una crítica de un proceso anterior, sino de un control que ha llegado hasta sus últimas consecuencias, al permitir la total oficiosidad del juez, con la sola presencia de la queja. En efecto, el único principio que impide que el amparo llegue hasta el procedimiento inquisitorio, de averiguación oficial

o pesquisa judicial, es el de instancia de parte. La queja es lo unico que no puede faltar en definitiva, porque el juzgador no va hacia la vida juridica sustantiva, sino que ella viene a él a través del quejoso".<sup>72</sup>

El maestro Briseño es de parecer que la suplencia no es una figura compleja, en la que pueden reconocerse cinco categorias, sino que solo contiene una gradación de variantes, que va de lo más en el amparo agrario a lo menos en el amparo civil directo.

---

<sup>72</sup> Briseño Sierra, Humberto, *Teoria y Técnica del Amparo*, Editorial Cajica, Puebla, 1966, Capitulo Cuarto, 143, p. 468.



## CAPITULO CUARTO

### CONCEPCION DE LA SUPLENCIA DE LA QUEJA DEFICIENTE

#### A) CONCEPTO

##### a) Concepto legal

No existe en nuestra legislación precepto alguno que defina el concepto de la suplencia de la queja deficiente o el de la suplencia de la deficiencia de la queja.

Sin embargo, después de analizar los textos legales que la establecen, podemos definir que: suplir la queja deficiente es una 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.

Esta institución, pertenece al principio iura novit curia, es decir, que el juez conoce el derecho y debe aplicarlo aún cuando las partes no lo invoquen, y se introdujo en el texto original de la fracción II del artículo 107 de la Constitución de 1917, con el propósito de corregir los excesos del principio de estricto derecho, que establece, que el juez de amparo debe sujetarse estrictamente a los términos de la demanda sin poder ampliar ni suplir nada en ella.

Queja, en el lenguaje legal del juicio de amparo, es lo mismo que demanda. Luego entonces, suplir la deficiencia de la queja es tanto como suplir la deficiencia de la demanda.

El texto vigente del artículo 107 constitucional, fracción II, así como el artículo 76 bis de la Ley de Amparo, establecen únicamente quienes tienen facultad para suplir la deficiencia de la queja, señalando como tales autoridades, a las que conozcan del juicio de amparo, siendo estas los Tribunales Federales, de acuerdo a lo dispuesto por el artículo 79 de la misma Ley, que dicha facultad es obligatoria para ellos, y que deben "suplir la deficiencia de los conceptos de violación de la demanda así como la de los agravios formulados en los recursos", sin hacer mención expresa del concepto de suplencia de la deficiencia de la queja, quizá porque por sí mismo se explica.

La ley tampoco precisa el concepto de queja, ya que si en lugar de ésta palabra hubiese empleado el vocablo "demanda", no existiría el problema que analizamos, pero podemos resolverlo con apoyo del artículo, 79 de la Ley de Amparo. Dicha disposición legal se refiere a los errores de la queja, y evidentemente considera como tales a los cometidos en la demanda de amparo. Su sola lectura nos convence de ello:

"Art. 79. La Suprema Corte de Justicia de la Nación, los tribunales colegiados de circuito y los jueces de distrito, deberán corregir los errores que adviertan en la cita de los 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 efectivamente planteada, pero sin cambiar los hechos expuestos en la demanda."

#### **b) Concepto jurisprudencial**

Según señalé anteriormente, la facultad de suplir la deficiencia de la queja es una excepción al principio de estricto derecho, conforme a la cual el juzgador de amparo tiene potestad jurídica de no acatar tal principio en las sentencias constitucionales que pronuncia. Por lo tanto, de

acuerdo a la tesis 140 del Informe 1984 de la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, "suplir la deficiencia de la queja, implica no ceñirse a los conceptos de violación expuestos en la demanda de amparo, sino que para conceder al quejoso la protección federal, el órgano de control puede hacer valer oficiosamente cualquier aspecto inconstitucional de los actos reclamados."

En el amparo en revisión 3312/60 se sustentó la tesis que a continuación transcribo y que señala que la suplencia sólo existe cuando hay falta u omisión.

"QUEJA, SUPLENCIA DE LA.- Hay suplencia de la queja cuando faltando en la demanda alguno de los elementos requeridos por el artículo 116, el Juez de Distrito la suple al dictar sentencia, en el supuesto de que, como es debido, no hubiera mandado aclarar la demanda como lo dispone el artículo 146 de la Ley de Amparo. Sin embargo, la actividad intelectual del juez para obtener una cabal inteligencia del contenido de hecho y de derecho de una demanda no es una suplencia, y sólo se interpreta y entiende lo que existe, pues solo se suple cuando hay falta u omisión."<sup>73</sup>

Amparo en revisión 3312/60.- "Hielera Juárez, S.A." - 1o. de febrero de 1962.- Unanimidad de 4 votos.- Ponente: Rafael Matos Escobedo.

<sup>73</sup> Jurisprudencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, Vol. LVI, 3a. parte, p. 89.

En otra tesis se reitera la facultad referida y se establece el concepto jurisprudencial de la suplencia de la queja:

"QUEJA, SUPLENCIA DE LA.- Suplir la deficiencia de la queja significa que el propio órgano jurisdiccional al que conforme a la ley corresponda conocer de la reclamación, mejore ésta, es decir, exceda los términos de la litis planteada por el quejoso a fin de lograr un cabal cumplimiento de la función tutelar que le está encomendada: de donde, por estricta lógica jurídica, se debe entender que la facultad referida ha de ser ejercitada por la autoridad a quien toque conocer de la reclamación."<sup>74</sup>

Amparo directo 773/55.- 10 de noviembre de 1955.- Mayoría de 3 votos.-  
Ponente: Rodolfo Chávez S.

De las tesis aquí mencionadas, deduzco que la Suprema Corte de Justicia de la Nación, al establecer Jurisprudencia respecto de la suplencia de la queja, tomó en consideración el principio de iura novit curia, es decir, que el juez conoce el derecho y debe aplicarlo aún cuando las partes no lo invoquen.

<sup>74</sup> Jurisprudencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, Tomo CXXVI, p. 406.

### c) Concepto doctrinal

El jurisconsulto Juventino V. Castro en su opúsculo "La Suplencia de la Queja Deficiente en el Juicio de Amparo" establece la siguiente definición de la suplencia:

"La suplencia de la queja deficiente es una institución procesal de carácter jurisdiccional dentro del proceso de amparo, de eminente carácter proteccionista y antiformalista, cuyo objeto es integrar dentro de la litis las omisiones cometidas en las demandas de amparo para ser tomadas en cuenta en el momento de sentenciar siempre en favor del quejoso y nunca en su perjuicio, con las limitaciones y los requisitos constitucionales conducentes."<sup>75</sup>

A esta definición, Eduardo Fallares, en su Diccionario Teórico Práctico del Juicio de Amparo, objeta lo siguiente:

"a) Que la suplencia no es propiamente una institución, sino un acto realizado por lo tribunales, y más concretamente un acto jurisdiccional por el cual en el tribunal sentenciador se sustituye al quejoso, en beneficio de él, y realiza una actividad que el

<sup>75</sup> Castro, Juventino V, *La Suplencia de la Queja Deficiente en el Juicio de Amparo*, Editorial JUS, 1953, p. 58

debió realizar (al formular su demanda) y la integra debidamente."<sup>76</sup>

Al caracterizar Fallares de esta manera la suplencia, me recuerda la doctrina de Chiovenda según la cual, lo propio de los actos jurisdiccionales es hacer lo que los particulares debieron haber hecho, pero independientemente de la verdad o falsedad de la misma, lo cierto es, que la opinión de dicho autor se inclina respecto de que la esencia de la suplencia no consiste en ser una institución, sino en ser una actividad propia de los tribunales mediante la cual efectúan lo que el quejoso debió haber hecho.

"b) Tampoco es cierto que sea una acto constitucional. La circunstancia de que tenga su fundamento en la Constitución no le atribuye esa naturaleza. La aprehensión de un delincuente sorprendido en flagrante delito está autorizada por el artículo 16 de la Constitución, y no es por ello un acto constitucional, a no ser que se use éste vocablo para expresar todo lo que no ésta en pugna con nuestra ley fundamental pero en éste supuesto, se incurre en el error de no mencionar el género próximo sino otro muy remoto, como si se dijera: la suplencia es una institución legal.

c) La definición da ha entender por la ambigüedad de su redacción, que puede suplirse la falta total de

<sup>76</sup> Fallares, Eduardo, *Diccionario Teórico y Práctico del Juicio de Amparo*, Quinta Edición, Editorial Porrúa, S.A., México, 1982, p. 249.

la demanda lo que es falso. Se puede llegar a éste extremo, por la ambigüedad de la siguiente frase: "... que integra las omisiones parciales o totales de la demanda."<sup>77</sup>

Ignacio Burgoa, define la suplencia de la queja deficiente en su obra "El Juicio de Amparo" como:

"Suplir la deficiencia de la queja implica no ceñirse a los conceptos de violación expuestos en la demanda de amparo, sino que para conceder al quejoso la protección federal, el órgano de control puede hacer valer oficiosamente cualquier aspecto inconstitucional de los actos reclamados."<sup>78</sup>

De esta definición infiero, que para dicho autor, la suplencia de la queja deficiente es la facultad atribuida al juez de apartarse de los conceptos de violación expuestos en la demanda y conceder el amparo por razones que hace valer oficiosamente, debiendo limitarse a las consideraciones impugnativas de los actos reclamados.

El mismo autor también señala en la obra citada, que el concepto de "queja" que importa a la materia sobre la que se

<sup>77</sup> *Idea.*

<sup>78</sup> Burgoa Orihuela, Ignacio, *El Juicio de Amparo*, Vigésimo cuarta Edición, Editorial Porrúa, S.A., México, 1988, p. 299.



ejerce dicha facultad equivale al de demanda de amparo, de donde colige obviamente que "suplir la deficiencia de la queja" entraña "suplir la deficiencia de la demanda de garantías"

Burgoa nos dice que la idea de "deficiencia" tiene dos acepciones: la de falta o carencia de algo y la de imperfección. Por lo tanto, suplir la deficiencia es integrar lo que falta, remediar una carencia o subsanar una imperfección, es decir completar o perfeccionar lo que está incompleto o imperfecto.<sup>79</sup>

## **B) CARACTERISTICAS DE LA SUPLENCIA DE LA QUEJA DEFICIENTE**

### **a) En Materia Penal**

La suplencia de la queja deficiente en materia penal está establecida en el artículo 76 bis fracción II de la Ley de Amparo:

<sup>79</sup> *Idea.*

"Art. 76 bis. Las autoridades que conozcan del Juicio de amparo deberán suplir la deficiencia de los conceptos de violación de la demanda, así como los agravios formulados en los recursos que esta ley establece, conforme a lo siguiente:

II. En materia penal, la suplencia operará aun ante la ausencia de conceptos de violación o de agravios del reo;"

Este supuesto de suplencia de la queja tiene las siguientes características:

- 1) Que se trate de materia penal.
- 2) Obligatoria para el juez de amparo. Se precisa la obligatoriedad de suplir la deficiencia de la queja para las autoridades que conozcan del juicio de amparo.
- 3) Operará también en ausencia de los conceptos de violación.
- 4) También operará en ausencia de agravios en los recursos.

Como podemos observar la suplencia de la queja deficiente en materia penal no sólo procede cuando los conceptos de violación expuestos en la demanda respectiva, lo mismo que la de los agravios formulados en los recursos, fueran deficientes, sino también cuando no se expresan.

Este supuesto de la suplencia de la queja deficiente, se justifica en atención a que el quejoso tiene en entredicho su libertad personal, valor mayor que el de seguridad jurídica o que el de estricto derecho. Constituye para el reo un medio fácil de defensa, que sienta las bases para que el juzgador lo proteja aún cuando el reo haya omitido todo razonamiento tendiente a demostrar la inconstitucionalidad del acto reclamado o la ilegalidad de la resolución que recurra.

#### **b) En Materia Laboral**

La suplencia de la deficiencia de la queja, esta estatuida en el ya tan mencionado artículo 76 bis de la Ley de Amparo, en su fracción IV, y que a la letra dice:

"IV. En materia laboral, la suplencia sólo se aplicará en favor del trabajador;"

**Características:**

- 1) Que se trate de la materia laboral.
- 2) Que el quejoso sea el trabajador o la parte obrera.
- 3) Es obligatoria para las autoridades que conozcan del Juicio de Amparo.

En materia laboral, la suplencia de la queja queda establecida sólo en favor del trabajador y nunca de la parte patronal. El espíritu de la ley se inclina hacia la protección de la parte obrera, quién por su propia condición, no siempre tiene los medios adecuados y necesarios para su defensa, en tanto que los patronos disponen de todo un equipo de abogados para salvaguardar sus intereses.

En ésta fracción se suprime la determinación del desaparecido artículo 76, en el sentido de que en materia obrera la suplencia operaba cuando se advertía que había habido en detrimento del obrero una violación manifiesta de la ley que lo hubiere dejado sin defensa. El ámbito de suplencia en la actualidad es más amplio, ya que el supuesto que se menciona sigue vigente en la fracción VI del artículo 76 bis de la ley actual, aunque esta referido para el caso de

"otras materias", se entiende que priva para la materia obrera también.

### **c) En Materia Agraria**

En materia agraria la suplencia de la queja deficiente esta requisitada en la fracción III del multicitado artículo 76 bis de la Ley de Amparo, cuyo texto dispone:

"III. En materia agraria, conforme a lo dispuesto por el artículo 227 de ésta Ley;"

El artículo 227 de la Ley de Amparo, concibe la suplencia de la queja de la siguiente manera:

"Art. 227. Deberá suplirse la deficiencia de la queja y la de exposiciones, comparecencias y alegatos en los juicios de amparo en que sean parte como quejosos o como terceros, las entidades o individuos que menciona el artículo 212; así como los recursos que los mismos interpongan con motivo de dichos juicios."

A su vez las entidades e individuos que señala el artículo 212 son las siguientes:

\* Núcleos de población ejidal o comunal.

\* Ejidatarios o comuneros en lo particular.

Con la finalidad de tutelarlos en sus derechos agrarios.

De acuerdo a las disposiciones legales ya indicadas, este supuesto de la suplencia de la queja en materia agraria, presenta las siguientes características:

1) La suplencia de la queja deficiente se establece con fines tutelares, a favor de los siguientes sujetos:

1.1) Núcleos de población ejidal.

1.2) Núcleos de población comunal.

1.3) Ejidatarios en sus derechos agrarios.

1.4) Comuneros en sus derechos agrarios.

1.5) Núcleos de población que de hecho guarden el estado comunal.

2.- La suplencia de la queja no se limita a la demanda y a los agravios que pudieran expresarse sino que abarca otras intervenciones procesales de los sujetos enunciados:

2.1) Exposiciones.

2.2) Comparecencias.

2.3) Alegatos.

2.4) Recursos.

3) La suplencia de la queja en materia agraria opera, no sólo a favor del quejoso, sino también a favor del tercero perjudicado cuando es alguno de los sujetos antes mencionados, como lo señala el artículo 212 de la Ley de Amparo en su fracción III.

4) La suplencia de la queja procede cuando los actos reclamados tengan o puedan tener como consecuencia privar de la propiedad o de la posesión y disfrute de sus tierras, aguas, pastos y montes a los sujetos antes aludidos, lo que queda establecido en la fracción I del ya citado artículo 212 de la Ley de Amparo.

**d) En el caso de leyes declaradas  
inconstitucionales por la  
jurisprudencia de la Corte**

La fracción I del artículo 76 bis de la Ley de Amparo, señala que será suplida la deficiencia de los conceptos de violación de la demanda así como de los agravios formulados en los recursos:

"I. En cualquier materia, cuando el acto reclamado se funde en leyes declaradas inconstitucionales por la Suprema Corte de Justicia;"

· Características:

1) En cualquier materia. En este caso no limita la operación de la suplencia de la queja a una materia determinada.

2) Que el acto reclamado se funde en leyes declaradas inconstitucionales por la jurisprudencia de la Suprema Corte de Justicia. Es esencial que la jurisprudencia de la Suprema Corte de Justicia haya declarado la inconstitucionalidad de la ley y que sea en ella, en la que se funde el acto reclamado. Excepto el caso de las llamadas leyes autoaplicativas, el juicio de amparo solo puede hacerse valer



en contra de los actos concretos de aplicación de la ley que se reputa como inconstitucional. Por lo tanto en caso de obtener sentencia favorable el quejoso, la protección de la Justicia Federal se refiere directamente al caso concreto de ejecución y no afecta por ningún motivo a la ley misma. Es decir que esta ley sigue teniendo plena validez. Ninguna autoridad incurre en responsabilidades de nuevos actos de aplicación del ordenamiento jurídico opuestos a la Constitución Federal. Para quién pidió y obtuvo, la ley no le será aplicada, para quién no pidió, la ley le obliga con todo su rigor.

Así pues en esta materia, la suplencia de la queja abarca los errores o defectos de técnica en que se pueda incurrir en la formulación de la demanda de amparo, o bien, en otras palabras, el juzgador está autorizado, desde la reforma de 1951, para corregir, enmendar, suplir los defectos de la técnica en que pueda incurrir el quejoso, y, por tanto considerar al estudiar la demanda y los autos respectivos, en el caso de que existan defectos o errores de técnica, que estos no existen, rectificándolos en consecuencia. Este criterio, resulta evidente y se funda en una razón esencial: un error de técnica no puede justificar, por ningún motivo, una violación flagrante de la Constitución.

**e) En el caso de menores e incapaces**

La suplencia de la queja respecto de menores e incapaces esta regulada en la fracción V del mismo artículo 76 bis de la Ley de Amparo, cuyo texto reza:

"V. En favor de menores e incapaces.

Sus características son las siguientes:

1) Los actos reclamados han de afectar derechos de menores e incapaces.

2) Tales menores e incapaces han de ser quejosos, "como el legislador constitucional delega atribuciones al legislador secundario, debe estarse a lo que dispone la Ley de Amparo"<sup>90</sup>

3) No se limita a una materia especial como la penal y la civil. Por tanto, esta suplencia puede producirse cualquiera que sea la materia en la que se haya pedido el amparo.

<sup>90</sup> Arellano García, Carlos, *El Juicio de Amparo*, Primera Edición, Editorial Porrúa, S.A., México, 1982, p. 362.

La situación de los menores e incapaces se concibe merecedora de la suplencia de la queja deficiente, por las obvias razones de la delicada situación en que se encuentran estos sujetos frente al resto de la comunidad, es congruente llevar el control máximo de los mecanismos idóneos para hacer efectiva la protección que a los quejosos conceden las leyes sustantivas.

### **C) CARACTER DE LA SUPLENCIA DE LA QUEJA DEFICIENTE**

#### **a) Carácter legal**

El carácter legal de la suplencia de la queja deficiente consiste en ser un conjunto de atribuciones que se confieren al juez de amparo para corregir los errores o deficiencias en que incurran los reclamantes que, por su debilidad económica y cultural, carecen de un debido asesoramiento, y que puede extenderse, como ocurre en el proceso social agrario, a los diversos actos procesales de la parte débil, incluyendo el ofrecimiento y desahogo de los medios de prueba.

La queja constitucional propiamente dicha es la demanda y no los actos que exige la ley como requisitos previos para admitirla o evitar que se declare improcedente el juicio. Es tan erróneo considerarlos como parte constitutiva de la queja, como lo sería afirmar que los actos preparatorios de un juicio ordinario civil se identifican con la demanda inicial del mismo. También es necesario para que el amparo opere, pedir previamente las constancias que menciona el artículo 162 de la Ley de la materia, y no obstante sería un error considerar ese requisito como una parte de la queja.

Juventino V. Castro, distingue la queja omisa de la deficiente, y corrige el lenguaje usado por el legislador que emplea la frase "suplencia de la deficiencia de la queja" y propone sustituirla por la de "suplencia de la queja deficiente", arguyendo:

"Esta última se refiere a los casos en que habiendo queja, esto es demanda de amparo, en mi concepto, dicho libelo contiene errores u omisiones. En cambio, la otra expresión quiere decir que no hay queja, que hace falta del todo y los Tribunales Federales carecen de facultades para suplir esta omisión."<sup>61</sup>

<sup>61</sup> Castro, Juventino V, *La Suplencia de la Queja Deficiente en el Juicio de Amparo*, Editorial JUS, México, 1953, p. 69.

En efecto, si se les otorgara esa facultad se violaría la fracción I del artículo 107 Constitucional que previene que el juicio de amparo se seguirá siempre a instancia de parte agraviada. El uso del adverbio siempre, quita toda duda sobre la verdad del siguiente principio: el juicio de amparo no puede iniciarse de oficio por los tribunales y equivaldría a iniciarlo de oficio suplir la falta de la demanda.

Los requisitos que deben llenar las demandas de amparo están señalados en los artículos 116 y 166 de la Ley de la materia, según se trate de iniciar el juicio ante un juez de Distrito o un Tribunal Colegiado de Circuito o la Suprema Corte.

Queda fuera de toda duda que de esos requisitos no podrán suplirse los nombres y domicilios del agraviado y del tercero perjudicado ni la designación de las autoridades responsables, así como tampoco la mención de los hechos que debe contener la demanda. Suplir estos requisitos no solamente sería contrario al principio según el cual los tribunales saben el derecho, pero ignoran los hechos. Supondría además, en ellos un conocimiento infinito de hechos que son los que motivan la promoción el juicio de amparo.

La suplencia de la queja esta encomendada a todos los tribunales federales que conocen del juicio de amparo desde

los jueces de Distrito hasta la Suprema Corte de Justicia, lo cual esta establecido en la Ley de Amparo.

A su vez el propio artículo 76 bis de la misma ley, señala los casos en los que podrá suplirse la deficiencia de la queja.

#### **b) Carácter proteccionista**

La finalidad protectora de la suplencia de la queja deficiente, no puede ser más patente; su propósito se encuentra inbíbito en la redacción del precepto constitucional y se confirma con la autorizada opinión del maestro Tena Ramirez, quién criticando el principio de estricto derecho, afirma que:

"La experiencia cotidiana de la Suprema Corte advierte a funcionarios y litigantes de las graves injusticias que se consuman a la sombra del amparo de estricto derecho. Si el quejoso expone cuantos argumentos le parecen conducentes para destruir el acto reclamado, pero no acierta en el único que a juicio de la Corte es eficaz, no alcanzará justicia, porque la Sala esta impedida para suplir de oficio. Si el quejoso desmenuza el acto reclamado, pero descuida argumentar contra uno de sus fundamentos, suficiente para mantenerlo en pie, no alcanzará justicia, aunque salte a la vista lo deleznable de tal fundamento. Si

en el amparo civil el quejoso no allega las constancias necesarias para que la Sala se informe de lo ocurrido, no alcanzará justicia, porque a la Corte le esta vedado el ejercicio de la elemental función de "para mejor proveer", que en el juicio de amparo no ha de consistir nunca en presentar pruebas nuevas, sino en traer las ya producidas ante la jurisdicción común. Si el quejoso olvida mencionar en su demanda de amparo directo la ley aplicada inexactamente o que dejó de aplicarse, no alcanzará justicia, porque por una aberración del artículo 166 de la Ley de Amparo, los ministros de la Suprema Corte y los magistrados de los Tribunales Colegiados de Circuito, a diferencia de los Jueces de Distrito, no pueden aplicar de oficio la ley, por lo que no reza con aquellos la prevención de que el juez conoce el derecho: jura novit curia. Que esos casos, y otros que podrían aducirse, sirvan de ejemplo de los dolorosos conflictos morales que plantea a la administración de justicia al amparo de estricto Derecho (civil y administrativo), donde no esta permitido, ni en un mínimo siquiera, la suplencia de la queja deficiente. Si en aras de la seguridad jurídica tiene que sacrificarse a veces la justicia intrínseca, hay lugar a pensar que el amparo de estricto derecho no es la seguridad jurídica, sino un formalismo inhumano y anacrónico el victimario de la justicia."<sup>22</sup>

Resulta pues evidente, que la creación de la suplencia de la queja deficiente, obedeció seguramente al deseo de mitigar

---

<sup>22</sup> Tena Ramirez, Felipe. *Prólogo Op. Cit.*, p. 30 y 31.

en lo posible los rigorismos jurídicos de que se encontraba rodeado el juicio de amparo, principalmente al establecerse su funcionamiento inicialmente en juicios de amparos penales, cuya materia de conocimiento la constituyen valores filosóficos, como lo son la vida, la libertad y demás derechos fundamentales de la persona humana; de esa manera se delimitó el campo del principio de estricto derecho, para que funcionara absolutamente en los juicios de amparo en los que no se encontraban involucrados esos valores, sino otros de índole secundaria, como son los patrimoniales.

Además no debe pasar desapercibida la circunstancia de que en materia penal, el legislador ordinario inclusive ha permitido que opere de oficio la suplencia de los agravios al conocer de los recursos de apelación interpuestos por los sentenciados en contra de las resoluciones definitivas de primera instancia.

Una vez plasmado constitucional y legalmente el precepto, ha sido la jurisprudencia la que interpretando sus alcances y finalidades, ha propiciado su extensión a otros campos del Derecho en que por igualdad de razones debe proceder y ser operante la suplencia, como es el caso de: amparos laborales, agrarios y aquellos en que los quejosos sean menores e incapaces. Y como señala la fracción VI del artículo 76 bis de la Ley de Amparo:



"En otras materias, cuando se advierta que ha habido en contra del quejoso o del particular una violación manifiesta de la ley que lo haya dejado sin defensa."

Juventino V. Castro, en su obra "Lecciones de Garantías y Amparo", hace una severa crítica al hecho de que al estructurarse la suplencia de la queja se haya equiparado el amparo administrativo con el civil, para efectos de declararlo de estricto derecho. Y arguye:

"Si la suplencia es proteccionista por esencia, debió haberse protegido al gobernado frente al gobernante, del mismo modo como se protege al acusado frente al acusador público, al trabajador frente al patrón, al ejidatario o comunero frente a las autoridades agrarias, al habitante o ciudadano frente al poder público que viola las disposiciones constitucionales, y al menor o incapacitado frente a quienes tienen plenitud de conocimientos y facultades. Las relaciones del gobernado frente a la autoridad son de carácter público, y no privadas como ocurre en la mayoría de las controversias de carácter civil o mercantil, que son las que se examinan en los procesos de amparo de estricto derecho."<sup>3</sup>

---

<sup>3</sup> Castro, Juventino V, *Lecciones de Garantías y Amparo*, Tercera Edición, Editorial Porrúa, S.A., México, 1981, p. 333.

### **c) Carácter procesal**

La suplencia de la queja deficiente, vino a romper los diques del amparo de estricto derecho, para ponerlo al alcance del pueblo más necesitado de la justicia, como lo es la clase campesina y obrera de México, y los menores e incapaces, los que por razón de su condición física requieren de la tutela especial del Estado, los reos en los procesos penales y las demás personas que pueden gozar de la suplencia de la queja deficiente cuando se les afectan sus derechos con base en leyes declaradas inconstitucionales por la Suprema Corte de Justicia.

La fracción VI del artículo 76 bis se refiere, por exclusión a las materias civil, lato sensu, y administrativa, aunque podemos considerar que una violación manifiesta de la ley que deje sin defensa al quejoso puede presentarse en cualquier materia. En virtud de que las únicas violaciones a la ley que pueden dejar sin defensa al afectado son las de carácter procesal, podría caerse en el error de considerar que dicha fracción VI, si se aprecia aisladamente, permite suplir las deficiencias en que incurra el quejoso siempre que el juzgador advierta que la responsable cometió tal violación en perjuicio del quejoso o del particular recurrente y que la misma sea manifiesta, independientemente de que haya sido o no impugnada en su oportunidad, lo que

resultaría indebido y contrario a expresas prevenciones constitucionales y legales.

Para no caer en tal error es necesario partir de la base de que el primer párrafo del citado artículo 76 bis, del cual deriva la mencionada fracción VI, sólo faculta al juzgador para suplir "la deficiencia de los conceptos de violación de la demanda, así como la de los agravios formulados en los recursos...", lo que significa que la suplencia en cuestión opera exclusivamente en relación con los mencionados conceptos de violación y los agravios, y esto siempre y cuando, la manifiesta violación procesal que dejó sin defensa al quejoso o al recurrente, haya sido impugnada en su oportunidad. De ninguna manera será factible tal suplencia si la mencionada violación fue consentida y quedó firme. Es decir, si el quejoso no impugnó oportunamente la violación procesal que lo dejó sin defensa, el deber de suplir la deficiencia de la queja no puede llevar al juzgador a mandar reponer el procedimiento ni a valorar directamente tal violación, ya que sólo está facultado para suplir la deficiencia "de los conceptos de violación de la demanda", y en su caso, "la de los agravios formulados en los recursos que esta ley establece", por lo que únicamente está en aptitud de mejorar los razonamientos expresados en aquellos y en estos, sin que, por consiguiente, pueda pasar por alto los errores y omisiones en que haya incurrido el multicitado

quejoso o recurrente en el curso del procedimiento del que derive el acto reclamado. En otras palabras: la conducta procesal asumida en el procedimiento ordinario por el quejoso, o por el recurrente, no puede ser subsanada por el juzgador de amparo so pretexto de suplir las deficiencias de los conceptos de violación o de los agravios.

Por otra parte, el momento de la suplencia de la queja se da cuando se dicta sentencia definitiva y se realiza una vez que el Tribunal de Amparo ha examinado y deshechado (por improcedentes o infundados) los conceptos de violación alegados por el quejoso.

#### **d) Carácter antiformalista**

Por último, se ha dicho que la suplencia de la queja deficiente es antiformalista, o sea que se opone al principio de estricto derecho, que estriba en que el juzgador debe concretarse a examinar la constitucionalidad del acto reclamado a la luz de los conceptos externados en los "conceptos de violación" expresados en la demanda; y si por ejemplo, se trata de resolver un recurso interpuesto contra la resolución pronunciada por el juez de Distrito, en que el revisor se limite a apreciar tal resolución tomando en cuenta, exclusivamente, lo argüido en los agravios.

En virtud de este principio puede ocurrir que, no obstante que el acto reclamado sea notoriamente inconstitucional, se niegue la protección de la Justicia Federal solicitada por no haberse hecho valer el razonamiento idóneo, y que siendo ostensiblemente ilegal la resolución recurrida, deba confirmarse por no haberse expuesto el agravio apto que condujera a su revocación.

El juicio de amparo se creó prácticamente como un juicio por la libertad y en contra de la arbitrariedad y/o negligencia de las autoridades, y además en defensa del sistema constitucional. De ahí la compensación mediante la suplencia de la queja deficiente, ya que el principio de estricto derecho resulta excesivamente formal para el sentido liberal de nuestro juicio de amparo.

Como lo indique antes, el propio Ministro Felipe Tena Ramírez señaló que el aludido principio de estricto derecho "es un formulismo inhumano y anacrónico, victimario de la justicia".

La suplencia de la queja deficiente, resulta ser considerada por la doctrina, tanto un principio del juicio de amparo por algunos tratadistas, como una excepción al principio de estricto derecho por otros, constituyéndose así, el carácter antiformalista de la misma.

## CAPITULO QUINTO

### LA SUPLENCIA DE LA QUEJA EN MATERIA ADMINISTRATIVA

#### A) RECURSOS ADMINISTRATIVOS

Una manera de ejercer un control de legalidad sobre los actos de la Administración que permite a la vez el restablecimiento de esa legalidad, si ha sufrido alguna alteración indebida, es a través de los medios de defensa legalmente establecidos y al alcance de los particulares que proporcionan a estos la oportunidad de obtener la anulación de los actos dictados con violación de la ley aplicada o sin la aplicación de la ley debida. Estos medios de defensa que se hacen valer ante la propia autoridad administrativa genéricamente se denominan recursos administrativos.

Aunque en ocasiones es discutida la existencia del recurso administrativo como medio eficaz del control de la legalidad administrativa, se le mantiene en la mayoría de las

legislaciones del mundo occidental y en casi la totalidad de las leyes mexicanas.

Es de gran trascendencia legal y práctica, la oportunidad que representa el recurso administrativo a fin de que la administración a través de su procedimiento revise, reflexione, reforme y corrija sus decisiones sometiéndolas al derecho y al interés público que las orienta.

El maestro Alfonso Nava Negrete subraya estos aspectos en las siguientes palabras:

"... el recurso administrativo es el educador jurídico de la buena marcha de la Administración, el tutelador legal de los derechos e intereses legítimos de los administrados, de él mana la certeza y la seguridad en las relaciones jurídicas de la Administración y de los particulares"<sup>84</sup>

Emilio Margain, define al recurso administrativo como "todo medio de defensa al alcance de los particulares para impugnar ante la Administración Pública los actos y resoluciones por ella dictados en perjuicio de los propios

---

<sup>84</sup> Nava Negrete, Alfonso, *Derecho Procesal Administrativo*, Editorial Porrúa, S.A., México, 1959, p. 98 y 99.

particulares, por violación al ordenamiento aplicado o falta de aplicación de la disposición debida."<sup>85</sup>

Sin embargo, de los diversos conceptos de recurso administrativo que la doctrina registra, merece mi especial atención el del maestro Gabino Fraga, que dice:

"...constituye un medio legal de que dispone el particular afectado en sus derechos o intereses por un acto administrativo determinado, para obtener en términos legales, de la autoridad administrativa una revisión del propio acto, a fin de que dicha autoridad lo revoque, lo anule o lo reforme en caso de encontrar comprobada la ilegalidad o la inoportunidad del mismo".<sup>86</sup>

Es de hacer notar que la doctrina latinoamericana coincide con la doctrina mexicana, lo cual infiero de lo dicho por el jurista uruguayo Enrique Sayagués Laso al definir al recurso administrativo:

---

<sup>85</sup> Margain Manatou, Emilio, *Introducción al Estudio del Derecho Tributario Mexicano*, Sexta Edición, Universidad Autónoma de San Luis Potosí, México, 1981

<sup>86</sup> Fraga, Gabino, *Derecho Administrativo*, Decimosexta Edición, Editorial Porrúa, S.A., MEXICO, 1975, p. 439.



"como los distintos medios que el derecho establece para obtener que la Administración en vía administrativa revise un acto, lo conforme, lo modifique o lo revoque."<sup>87</sup>

Por su parte en Europa predomina el Derecho Francés, atenta a lo cual transcribo el concepto que de recurso administrativo refiere el jurista André de Laubadere:

"... el recurso por el cual el administrado reclama ante el superior jerárquico la anulación del acto subordinado, se llama recurso administrativo jerárquico."<sup>88</sup>

A continuación señalo algunos elementos característicos del recurso administrativo:

1) Existencia de una resolución administrativa que afecte un derecho o un interés legítimo del particular recurrente.

---

<sup>87</sup> Sayagués Laso, Enrique, *Tratado de Derecho Administrativo*, Tomo I, Montevideo, Ed. particular, 1963.

<sup>88</sup> Laubadere, André de, *Traité de Droit Administratif*, T. I., Librairie Generale de Droit et de Jurisprudence, Paris, 1980, p. 273.

2) Establecimiento en la ley de las autoridades administrativas ante quienes debe presentarse.

3) Fijación de un plazo dentro del cual deba interponerse el recurso.

4) Requisitos de forma y elementos que deben incluirse en el escrito de interposición del recurso.

5) Procedimiento establecido en la ley para la tramitación del recurso, especificación de pruebas, etc.

5) Obligación de la autoridad revisora de dictar nueva resolución en cuanto al fondo.

El recurso administrativo es importante en virtud de que la ley establece que es improcedente acudir ante los organismos jurisdiccionales, si en el orden administrativo existe algún medio de defensa que permita obtener al gobernado, la anulación del acto administrativo.

Como ejemplo citaré el artículo 202, fracción VI del Código Fiscal de la Federación, que señala la improcedencia del juicio ante el Tribunal Fiscal de la Federación contra actos que puedan impugnarse por medio de algún recurso o medio de defensa, con excepción de aquellos cuya

interposición sea optativa. Disposición similar existe en la Ley de Amparo, que establece en su artículo 73, fracción XV que es improcedente el juicio de garantías contra actos de autoridades distintas de las judiciales, cuando deban ser revisadas de oficio, conforme a la ley que los rija, o proceda contra ellos algún recurso, juicio o medio de defensa legal por virtud del cual puedan ser modificados, revocados o nulificados, siempre que conforme a la misma ley se suspendan los efectos de dichos actos mediante la interposición del recurso o medio de defensa legal que haga valer el agraviado, sin exigir mayores requisitos que los que la propia ley consigna para conceder la suspensión definitiva.<sup>89</sup>

#### **a) Naturaleza Jurídica del Recurso Administrativo**

Los recursos administrativos han sido instituidos como medios de defensa legal, por mandato o disposiciones de carácter general, emanadas del Congreso de la Unión (a nivel federal), y de las Legislaturas Locales (para los Estados y los Municipios), con el firme propósito de frenar el abuso y desvío de poder, de los órganos de la Administración Pública.

---

<sup>89</sup> Código Fiscal de la Federación. Artículo 202, Fracción VI, Cuadragésima Segunda Edición, Editorial Porrúa, S.A., México, 1990, p. 119 y 120.

Es por ello que cumplen con los más caros anhelos de la garantía de audiencia, consagrada en los artículos 14 y 16 de la Constitución Federal, que impone a toda autoridad administrativa, la obligación de oír en defensa propia a los afectados con motivo de la ejecución de sus decisiones soberanas.

La garantía de audiencia carecería de sentido, si no se le otorgara al administrado la oportunidad de ofrecer pruebas, y alegar lo que a su derecho convenga, y como consecuencia el medio de defensa en cuestión sería nugatorio e ineficaz.

Puede confundirse la naturaleza administrativa de los recursos administrativos con la procesal de los llamados recursos procesales.

El recurso administrativo es un recurso que se sigue ante autoridades administrativas para inconformarse o impugnar un acto o una resolución administrativa, según se desprende de la definición que del recurso administrativo señalé anteriormente.

En cambio, el recurso procesal es un procedimiento que se sigue ante un tribunal para impugnar una resolución jurisdiccional o sea un acto de otro juez o tribunal, pero no de una autoridad administrativa.

En el recurso administrativo, como en cualquier otro medio de defensa deben exponerse no solo los hechos del caso, sino también los agravios que causa el acto impugnado, esto es, la lesión jurídica que causa el acto de autoridad. Además, los juicios ante el Tribunal Fiscal de la Federación y amparo pueden ser improcedentes si existe algún recurso administrativo para impugnar el acto administrativo, específicamente el artículo 78 de la Ley de Amparo establece que en la sentencia que se dicte en los juicios de amparo, el acto reclamado se apreciará tal y como aparezca probado ante la autoridad responsable y no se admitirán ni tomarán en consideración las pruebas que no se hubiesen rendido ante dicha autoridad para comprobar los hechos que motivaron o fueron objeto de la resolución reclamada.

De lo anteriormente expuesto, se observa que cuando se agota un recurso administrativo el interesado debe formular las alegaciones jurídicas que demuestren la ilegalidad del acto impugnado, así como ofrecer las pruebas pertinentes, ya que el recurso administrativo es una auténtica oportunidad de pedir justicia y de lograr el restablecimiento de la legalidad en los actos de la Administración y porque en ocasiones concretamente si se desea acudir al juicio de amparo después del recurso administrativo, no podrá corregirse ninguno de los defectos que haya habido en el ofrecimiento y rendición de pruebas o sus alegatos, pues el órgano

jurisdiccional juzgará la resolución impugnada con los mismos elementos que tuvo a su alcance la autoridad administrativa para emitir dicha resolución.

Es decir, el organismo jurisdiccional únicamente limitará su función a determinar si la resolución recaída al recurso se ajusta o no a las disposiciones de la ley, de acuerdo con los elementos de juicio que tuvo a su alcance la autoridad administrativa para formar su convicción y no aceptará ningún elemento nuevo o distinto que no pudo ser tomado en consideración en la resolución del recurso, que por negligencia del recurrente no se haya aportado, aún cuando a través de él se demuestre la justicia de su pretensión.

Además de agotar los recursos se da margen para que las autoridades responsables del acto controvertido puedan reconsiderarlo y así también no se entorpezca el desarrollo normal de las funciones propias del Poder Ejecutivo.

Para concluir, diré que los recursos administrativos han sido creados a favor del particular, para que, en caso de resultar afectado en sus propiedades e intereses personales, por un acto de la Administración Pública, solicite la revocación, la modificación o su nulidad, ante la misma autoridad responsable, el superior jerárquico o un órgano

especial creado para ese efecto según la ley que regule ese acto.

Lo anterior ha sido sostenido en repetidas ocasiones por los Tribunales Colegiados de Circuito de Amparo en Materia Administrativa, en la jurisprudencia que a continuación transcribo:

RECURSOS ADMINISTRATIVOS, PROCEDENCIA DE LOS.- No siendo manifiesta la improcedencia de los recursos, aún siendo opinable la cuestión, las autoridades deben entrar al fondo de los asuntos que se les plantean, pues los recursos, los juicios y medios de defensa en general, han sido creados para otorgar a los ciudadanos medios legales de facilitar la defensa de sus derechos, por lo que al examinar su procedencia, no deben ser tratados con un rigorismo que los convierta en trampas procesales que, en vez de facilitar, obstaculicen la defensa de tales derechos. La intención del legislador no debe estimarse como la de crear un laberinto en el que se extravíen los afectados por resoluciones administrativas, sino como medios de lograr, en un estado de derecho, la solución legal de los conflictos y controversias.

Amparo Directo 505/70. Productos Etna, S.A.- 19 de julio de 1972.-  
Unanimidad de votos.

Amparo en revisión 277/73.- Alberto J. Farji, S.A.- 10 de julio de  
1973.- Unanimidad de votos.

Amparo en revisión 491/73.- Guillermo Barroso Chávez y Valezzi, S.A.- 4  
de septiembre de 1973.- Unanimidad de votos.

Amparo en revisión 344/73.- Sindicato de Empleados en la Empresa de  
Frontón, Conexos y Similares, CROC.- 10 de septiembre de 1973.- Unanimidad de  
votos.

Amparo Directo 411/73.- Afianzadora Insurgentes, S.A.- 24 de septiembre  
de 1973.- Unanimidad de votos.

(Visible en el Informe de Labores del Presidente de la Suprema Corte de  
Justicia al terminar el año 1973.- Primer Tribunal Colegiado en Materia  
Administrativa del Primer Circuito, pag. 8)

La tramitación de los recursos administrativos debe ser  
previa a los juicios de nulidad y al juicio de amparo en  
aquellos casos en que así lo señalen los ordenamientos  
respectivos, bien sea a nivel federal, estatal o municipal.  
"puesto que si las leyes otorgan un medio de defensa al  
particular previo a la interposición del juicio de nulidad,  
deben agotarlo a efecto de que la administración actúa este  
en posibilidad de revisar sus propios actos y modificarlos o  
revocarlos, cuando encuentra que al emitirlos se incurrió en  
violaciones procesales o de fondo. Es decir que el Código



Fiscal de la Federación hace suyo el principio doctrinal de que corresponde a la propia administración revisar sus actos y solo ante la confirmación de los mismos, procede encomendar a un órgano jurisdiccional la revisión en segunda instancia."<sup>90</sup>

#### **b) Los Recursos Administrativos en el Código Fiscal de la Federación**

De acuerdo al artículo 120 del Código Fiscal de la Federación, los recursos administrativos en la legislación mexicana se pueden clasificar en optativos y obligatorios.

Un recurso es optativo cuando se puede elegir entre agotarlo primero y después, llegado el caso, acudir a juicio ante los tribunales, o bien acudir directamente al juicio. Es obligatorio cuando forzosamente debe agotarse esa instancia antes de acudir a juicio."<sup>91</sup>

Ejemplo de recurso optativo lo es el recurso de revocación previsto en el artículo 116, fracción I del Código

---

<sup>90</sup> Cadena Rojo, Jaime, "Los Recursos Administrativos" en *Tribunal Fiscal de la Federación, 50 Años al Servicio de México*, Tomo V, p. 728.

<sup>91</sup> *Código Fiscal de la Federación*, Art. 120.

Fiscal de la Federación, y un ejemplo de recurso obligatorio es el recurso de oposición al procedimiento administrativo establecido en la fracción II del artículo citado.<sup>92</sup>

#### 1) Recurso de Revocación

Acorde con los artículos 117 y 125 del Código Fiscal de la Federación, este recurso procede contra resoluciones definitivas que determinen contribuciones o accesorios; que nieguen la devolución de cantidades que procedan conforme a la ley; y que siendo diversas de las anteriores, dicten las autoridades aduaneras. Por otro lado, el interesado puede optar por impugnar un acto a través del recurso de revocación o promover directamente contra dicho acto juicio ante el Tribunal Fiscal de la Federación; pero debe intentar la misma vía elegida si pretende impugnar un acto administrativo que sea antecedente o consecuente de otro, a excepción de resoluciones dictadas en cumplimiento de las emitidas en recursos administrativos.<sup>93</sup>

Lo anterior no obsta, para que si la resolución dictada en el recurso de revocación se combate ante el Tribunal Fiscal de la Federación, la impugnación del acto conexo debe

<sup>92</sup> *Idea*, Art. 116, fracción I.

<sup>93</sup> *Idea*, Arts. 117 y 125.

hacerse valer ante la Sala Regional del Tribunal Fiscal que este conociendo del juicio respectivo.

2) Recurso de oposición al procedimiento administrativo de ejecución

Según los artículos 118 y 126 del Código Fiscal de la Federación este recurso procede contra los actos que exijan el pago de créditos fiscales, cuando se alegue que estos se han extinguido o que su monto real es inferior al exigido, siempre que el cobro en exceso sea imputable a la oficina ejecutora o se refiera a recargos, gastos de ejecución o a la indemnización a que se refiere el artículo 21 del propio Código, es decir, la indemnización del 20% por cheque no pagado a su presentación en tiempo en el banco. También procede contra actos que se dicten en el procedimiento administrativo de ejecución cuando se alegue que este no se ha ajustado a la ley y contra actos que afecten el interés jurídico de terceros que afirmen ser propietarios de los bienes o negociaciones, o titular de los derechos embargados, o bien que reclamen tener créditos preferentes a los del fisco.<sup>94</sup>

<sup>94</sup> *Idea*, Arts. 118, 126, 127 y 128.

Este recurso se hace valer ante la oficina ejecutora y no puede discutirse en el mismo la validez del acto administrativo en el que se haya determinado el crédito fiscal. Si el recurso se interpone porque el procedimiento no se ajustó a la ley, las violaciones cometidas antes de la etapa del remate sólo pueden hacerse valer hasta el momento de la convocatoria en primera almoneda, salvo que se trate de actos de ejecución sobre bienes legalmente inembargables o de actos de imposible reparación material, en cuyo caso el recurso puede interponerse contra el acto en que conste la diligencia de embargo. Si las violaciones tienen lugar con posterioridad a la mencionada convocatoria o se trata de venta de bienes fuera de subasta, el recurso se hace valer contra la resolución que finque el remate o la que autorice la venta fuera de subasta.

En el caso de que un tercero afirme ser propietario de los bienes o negociaciones, o titular de los derechos embargados, puede hacer valer el recurso en cualquier tiempo antes de que se haya aplicado el importe del remate para cubrir el crédito fiscal.

**c) La Suplencia de la Queja  
Deficiente en los Recursos  
Administrativos**

No obstante que ha disminuido la aplicación del principio de estricto derecho, del cual me ocupé en el Capítulo Segundo de esta tesis, puedo observar que con el transcurso del tiempo poco a poco la esfera de aplicación de la suplencia de la queja deficiente es más amplia, pero en el campo de aplicación del derecho administrativo en el que se encuentra el procedimiento fiscal, se ha mantenido restringido este principio.

En 1984 fue adicionado el artículo 132 del Código Fiscal de la Federación, sustentándose en la discusión de la iniciativa de ley, las razones que a continuación transcribo:

"... se considera indispensable adoptar el principio, ya aceptado por la legislación del juicio de Amparo, en el sentido de que la autoridad debe interpretar los recursos administrativos examinando íntegramente los argumentos del recurrente y corrigiendo los errores en cita de preceptos, con el fin de resolver la cuestión efectivamente planteada, por lo que se propone adicionar el artículo 132 del citado código."<sup>95</sup>

---

<sup>95</sup> Diario de los Debates de la Cámara de Diputados del Congreso de los Estados Unidos Mexicanos, Tomo III, No. 44, México, 21 de diciembre de 1984.

El artículo en cuestión en la actualidad conserva la siguiente redacción:

"Art. 132.- La resolución del recurso se fundará en derecho y examinará todos y cada uno de los agravios hechos valer por el recurrente, teniendo la autoridad facultad de invocar hechos notorios; pero cuando uno de los agravios sea suficiente para desvirtuar la validez del acto impugnado, bastará con el exámen de dicho punto.

La autoridad podrá corregir los errores que advierta en la cita de los proceptos que se consideran violados y examinar en su conjunto los agravios, así como los demás razonamientos del recurrente, a fin de resolver la cuestión efectivamente planteada, pero sin cambiar los hechos expuestos en el recurso. Igualmente podrá revocar los actos administrativos cuando advierta una ilegalidad manifiesta y los agravios sean insuficientes, pero deberá fundar cuidadosamente los motivos por los que considera ilegal el acto y precisar el alcance de su resolución. No se podrán revocar o modificar los actos administrativos en la parte no impugnada por el recurrente.

La resolución expresará con claridad los actos que se modifiquen y si la modificación es parcial, se indicará el monto del crédito fiscal correspondiente."

Lo establecido en este artículo queda confirmado en la siguiente tesis jurisprudencial del Tribunal Fiscal de la Federación:

SUPLENCIA DE LA QUEJA.- CASO EN QUE SE PRODUCE.-

Se produce la suplencia de la queja cuando la juzgadora considera en su sentencia que una notificación fue efectuada con violación de las disposiciones legales respectivas, sin que la actora haya hecho valer la nulidad de dicha notificación, ni las violaciones correspondientes.

Revisión No. 263/80.- Resuelta en sesión de 19 de marzo de 1981, por unanimidad de 7 votos.- Magistrado Ponente: José Antonio Quintero Becerra.- Secretarios Lic. Antonio Jáuregui Zárate.\*

Las recientes reformas al Código Fiscal de la Federación son un ejemplo muy claro de que la Legislación Mexicana transforma la estructura jurídica propia de los procesos dispositivos por el de un nuevo tipo de proceso, en el que la autoridad administrativa mediante la suplencia de la queja imparte justicia eficazmente, para corregir los errores en que hubiera incurrido al emitir sus actos o resoluciones, en

\*6 Revista del Tribunal Fiscal de la Federación, Año IV, Nums. 16 y 17, enero-mayo de 1981, p. 466.

una dimensión en donde verdaderamente entran en juego las palabras, ley y justicia, en el más amplio concepto, cristalizando de una manera material los derechos y garantías fundamentales que la Constitución establece en favor de los gobernados.

En el recurso de revocación, la suplencia de la queja deficiente está concebida en los términos de completar o adicionar una falta y de remediar o subsanar una imperfección, ya que la interpretación del artículo 132 del Código Fiscal de la Federación, me lleva a concluir que no bastará la única circunstancia de que la autoridad advierta la ilegalidad manifiesta en sus actos para que los revoque, pues adicionalmente se requerirá que los agravios que al efecto exprese el recurrente tendientes a destacar, señalar, precisar o demostrar esa ilegalidad, resulten insuficientes, pues afirmar lo contrario implicaría ignorar, o en su caso, violar lo dispuesto en el tercer párrafo de dicho artículo, es decir, que no se debe incurrir en el error de interpretar que el dispositivo citado faculta a la autoridad para que revoque o modifique de oficio supliendo la queja del recurrente en los recursos administrativos, cuando este no exprese agravio alguno al respecto, lo cual es contrario, como se ha visto, a lo que debe considerarse como suplir la queja deficiente.



Lo anterior lo corroboro con la tesis emitida por el Tribunal Fiscal de la Federación que a continuación transcribo:

SUPLENCIA DE LA QUEJA.- CASO EN QUE SE PRODUCE.-

Se produce la suplencia de la queja cuando la juzgadora al emitir su sentencia introduce elementos ajenos a la litis planteada por el actor en su escrito de demanda. Esto es, en el juicio fiscal rige el principio de estricto derecho que impone la obligación de examinar la resolución impugnada a la luz de las defensas que esgrima el demandante, sin estar permitido ir más allá de las mismas, o sea, suplir la deficiencia de la queja.

Revisión No. 1146/81.- Resuelta en sesión de 29 de abril de 1983, por unanimidad de 6 votos.- Magistrado Ponente: Mario Cordera Pastor.- Secretario: Lic. Antonio Romero Moreno.

PRECEDENTES:

Revisión 363/80.- Resuelta en sesión de 20 de mayo de 1982, por mayoría de 6 votos, 1 más con los resolutivos y 1 en contra.- Magistrado Ponente: Mariano Azuela Góitron.- Secretario: Lic. Oscar Roberto Enriquez Enriquez.

Revisión No. 440/ 82.- Resuelta en sesión de 26 de enero de 1983, por  
unanimidad de 8 votos.- Magistrado Ponente: Francisco Ponce Gómez.-  
Secretario: Lic. Manuel Castellanos Tortolero. 97

A mi modo de ver, la autoridad administradora debe ejercer la facultad de suplir la deficiencia de la queja, ajustado su actuación a los casos de procedencia de la suplencia contenidos en nuestra Carta Magna, los cuales son:

1) Cuando el acto reclamado se funde en leyes declaradas inconstitucionales por la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

2) Cuando se encuentre que ha habido en contra del agraviado una violación manifiesta de la ley que lo ha dejado sin defensa.

3) Cuando la autoridad encuentre que al contribuyente se le ha determinado una diferencia de impuesto basándose en una ley que no sea exactamente aplicable al caso o que su aplicación fuere indebida.

Considero necesario que la suplencia de la queja en materia fiscal deba darse al igual que en otras materias del Derecho, es decir, en atención a la situación económica v

social del contribuyente, de tal suerte que la misma opere, cuando menos, en los casos en que la situación económica del contribuyente sea precaria, que es quien realmente carece de medios económicos para defenderse adecuadamente, y es indispensable que un recurso este técnicamente apegado a Derecho al interponerse.

### B) EL JUICIO DE NULIDAD

El juicio de nulidad ante el Tribunal Fiscal de la Federación es procedente contra las resoluciones dictadas por la autoridad administrativa que se consideren ilegales y por lo tanto, se deseen impugnar; la acción la tienen tanto el particular como la propia autoridad administrativa, aquél para impugnar las resoluciones que, estimando ilegales, le causen perjuicio, ésta, para impugnar aquellas resoluciones que ella misma dictó y que considera que no están apegadas a derecho, pero, y esto es importante, que son favorables a los particulares.

Al igual que en el recurso administrativo, el juicio de nulidad sólo es procedente para impugnar decisiones de la autoridad administrativa, por lo tanto, también es ineficaz para impugnar decisiones de autoridades de otro tipo, y para

que la resolución sea impugnabile en juicio debe tambien reunir las características de ser definitiva; personal y concreta; causar agravio; constar por escrito, salvo los casos de negativa o confirmación ficta; y ser nueva. La resolución definitiva puede ser: la que ponga fin a la fase oficiosa, si el recurso es optativo, o la que resuelva un recurso administrativo, si éste es obligatorio o si, siendo optativo, se eligió agotarlo primero.

"El procedimiento para la tramitación de los juicios ante el Tribunal Fiscal está estructurado de acuerdo con los principios de un verdadero juicio y no como los de un recurso, pues, según la idea del legislador, si ésta última designación se hubiera dado a la instancia del Tribunal, se habría supuesto la continuidad dentro de un mismo procedimiento, lo cual no ocurre, pues como ya antes se ha dicho, esa instancia marca el momento en que se inicia el procedimiento contencioso fiscal."<sup>98</sup>

Ese procedimiento que forma un título especial del Código Fiscal separado de la Ley Orgánica del Tribunal sobre la materia, se inicia con la demanda de nulidad que deberá ser

<sup>98</sup> Fraga, Gabino, *Op. Cit.*, p. 467.

presentada, salvo casos determinados, dentro de los 45 días siguientes a aquél en que haya surtido sus efectos la resolución impugnada o en el plazo de 5 años cuando la autoridad fiscal pida la nulidad de una resolución favorable a un particular, excepto cuando dicha resolución haya originado efectos de tracto sucesivo en que la nulidad puede demandarse en cualquier época.<sup>99</sup>

De acuerdo a lo dispuesto por el artículo 37 del Código Fiscal de la Federación, se advierte que en los casos de negativa ficta, o sea cuando las autoridades fiscales guarden silencio 4 meses, se previene que el interesado puede presentar su demanda en cualquier tiempo mientras no se dicte resolución expresa.

La contestación de la demanda debe producirse dentro del término de 45 días siguientes a aquél en que surta efectos el emplazamiento.<sup>100</sup>

El plazo para contestar la ampliación de la demanda será de 45 días siguientes al en que surta efectos la notificación del acuerdo que admita la ampliación.

---

<sup>99</sup> Código Fiscal de la Federación, Art. 207.

<sup>100</sup> *Idea*, Art. 212.

"Art. 213.- El demandado en su contestación expresará:

I. Los incidentes de previo y especial pronunciamiento a que haya lugar.

II. Las consideraciones que a su juicio impidan se emita decisión en cuanto al fondo, o demuestren que no ha nacido o se ha extinguido el derecho en que el actor apoya su demanda.

III. Se referirá concretamente a cada uno de los hechos que el demandante le impute de manera expresa, afirmándolos o negándolos, expresando que los ignora por no ser propios o exponiendo como ocurrieron, según sea el caso.

IV. Los argumentos por medio de los cuales se demuestre la ineficacia de los agravios.

V. Las pruebas que ofrezca.

En caso de que se ofrezca prueba pericial o testimonial, se precisarán los hechos sobre los que deban versar y se señalarán los nombres y domicilios del perito o de los testigos. Sin estos señalamientos se tendrán por no ofrecidas dichas pruebas.

#### VI. Derogada.

Para los efectos de este artículo será aplicable lo dispuesto en el último párrafo del artículo 208 de este código.<sup>101</sup>

En el juicio contencioso administrativo sólo serán incidentes de previo y especial pronunciamiento:

- 1) La incompetencia en razón de territorio.
- 2) El de acumulación de autos.
- 3) El de nulidad de notificaciones.
- 4) El de interrupción por causa de muerte o disolución.
- 5) La recusación por causa de impedimento.<sup>102</sup>

Quando se promueva alguno de los incidentes de previo y especial pronunciamiento, se suspenderá el juicio en el principal hasta que se dicte la resolución correspondiente.

---

<sup>101</sup> *Idea.*

<sup>102</sup> *Idea, Art. 217.*

Cuando se promuevan incidentes que no sean de previo y especial pronunciamiento, continuará el trámite del proceso.

"Si no está previsto algún trámite especial, los incidentes se sustanciarán corriendo traslado de la promoción a las partes por el término de tres días. Con el escrito por el que se promueva el incidente o se desahogue el traslado concedido, se ofrecerán las pruebas pertinentes y se presentarán los documentos, los cuestionarios e interrogatorios de testigos y peritos, siendo aplicables para las pruebas pericial y testimonial las reglas relativas al principal."<sup>103</sup>

Las pruebas y los alegatos se presentan y desahogan ante el magistrado instructor, de acuerdo a lo dispuesto por los artículos 230 al 235 del Código Fiscal, y la sentencia debe pronunciarse por la Sala regional respectiva dentro de los 60 días siguientes a aquel en que cierre la instrucción.

En ocasiones procede la impugnación de las sentencias de las Salas Regionales del Tribunal Fiscal de la Federación o de las Salas del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal ante la Sala Superior y el Pleno.

103 *Idea*, Art. 228 bis.



respectivamente, cuando la autoridad administrativa estime que el asunto es de interés y trascendencia.<sup>104</sup>

La sentencia pronunciada por los tribunales administrativos, generalmente se limita a establecer si debe o no anularse total o parcialmente la resolución o acto impugnado, (contencioso de anulación), pero en algunos casos, como por ejemplo tratándose del exámen de legalidad de los contratos de obras públicas, y de la responsabilidad de funcionarios, se puede pronunciar una condena específica, de acuerdo con los principios del llamado contencioso de plena jurisdicción.

Los motivos por los cuales se puede anular el acto administrativo o pronunciarse condena se apoyan en la incompetencia del funcionario o empleado que haya dictado el acuerdo o tramitado el procedimiento impugnado; omisión o incumplimiento de las formalidades legales; vicios del procedimiento que afecten las defensas del demandante; violación de la disposición aplicada o por no haberse aplicado la disposición debida; tratándose de facultades discrecionales, cuando la resolución administrativa no

---

<sup>104</sup> *Idea*, Art. 246 y Ley del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal, Editorial Porrúa, S.A., México, 1969, Arts. 83 al 87.

corresponda a los fines para los cuales la ley confiera dichas facultades.<sup>105</sup>

"Art. 237.- Las sentencias del Tribunal Fiscal se fundarán en derecho y examinarán todos y cada uno de los puntos controvertidos del acto impugnado, teniendo la facultad de invocar hechos notorios.

Cuando se hagan valer diversos conceptos de nulidad por omisión de formalidades o violaciones de procedimiento, la sentencia o resolución de la sala deberá examinar y resolver cada uno, aún cuando considere fundado alguno de ellos.

Las Salas podrán corregir los errores que adviertan en la cita de los preceptos que se consideren violados y examinar en su conjunto los agravios y causales de ilegalidad, así como los demás razonamientos de las partes, a fin de resolver la cuestión efectivamente planteada, pero sin cambiar los hechos expuestos en la demanda y en la contestación.

No se podrán anular o modificar los actos de las autoridades administrativas no impugnadas de manera expresa en la demanda."<sup>106</sup>

<sup>105</sup> *Idea*, Art. 238.

<sup>106</sup> *Idea*, Art. 237.

Al analizar este artículo, observo que el Tribunal Fiscal de la Federación adopta el sistema de estricto derecho, corroborándolo la jurisprudencia dictada por el mismo de acuerdo con la tesis que a continuación transcribo:

SUPLENCIA DE LA QUEJA.- INCURRE EN ELLA CUANDO AL EMITIR SU SENTENCIA, LA JUZGADORA INTRODUCE ELEMENTOS AJENOS A LA LITIS PLANTEADA POR EL ACTOR EN SU DEMANDA.- De conformidad con lo dispuesto por el artículo 237 del Código Fiscal de la Federación en vigor, las sentencias del Tribunal Fiscal de la Federación se fundarán en derecho y examinarán todos y cada uno de los puntos controvertidos del acto impugnado, teniendo la facultad de invocar hechos notorios; asimismo, agrega éste numeral que no se podrán anular o modificar los actos de las autoridades administrativas no impugnados de manera expresa en la demanda. Del precepto legal antes mencionado se desprende que al emitir su sentencia la juzgadora debe apoyar la determinación que en la misma sostenga, únicamente en el estudio de los planteamientos que hubiese formulado el actor en su escrito de demanda y no en otras cuestiones ajenas a la litis, pues de actuar de esta manera indudablemente supliría la

deficiencia de la demanda, lo que, según se ha visto, no se encuentra permitido.

Revisión No. 41/88.- Resuelta en sesión de 28 de junio de 1985, por mayoría de 6 votos y 1 más con los resolutivos.- Magistrada Ponente: Margarita Lorell Cerezo.- Secretario: Lic. Armando Pallares Valdez.<sup>107</sup>

Me parece oportuno e interesante citar, las ideas de los delegados de Argentina y Uruguay a las Segundas Jornadas Latinoamericanas de Derecho Tributario, las cuales merecen ser reflexionadas, pues evidentemente existe un interés público mayor en la aplicación del Derecho Tributario que en la del Derecho común para dirimir controversias entre particulares. La recomendación de los citados comentaristas, la transcribo a continuación.

"Los tribunales de lo contencioso tributario deben estar revestidos de los poderes necesarios para establecer la verdad de los hechos y aplicar el derecho, independientemente de lo alegado y probado por las partes."<sup>108</sup>

<sup>107</sup> Revista del Tribunal Fiscal de la Federación, Año VI, No. 66, junio de 1985, p. 1025.

<sup>108</sup> Porras y López, Armando. *Derecho Procesal Fiscal*, Tercera Edición, Textos Universitarios, S.A., México, 1977, p. 267

Es mi personal convicción, que si dicha recomendación fuere adoptada por el Código Fiscal de la Federación, se alcanzaría una aspiración largamente anhelada: la justicia tributaria; por ello, el propósito de éste trabajo es demostrar la razón legal que sustenta la suplencia de la queja deficiente en materia fiscal.

**a) Preceptos Legales que Excluyen la  
Suplencia de la Queja Deficiente  
en el Juicio de Nulidad**

El Ordenamiento en materia tributaria que regula el procedimiento a seguir en el juicio de nulidad que se ventila ante el Tribunal Fiscal de la Federación, es el Código Fiscal de la Federación.

El actual cuerpo de normas fue publicado en el Diario Oficial de la Federación el 31 de diciembre de 1981 y entró en vigor en el año de 1983. Abrogó al publicado en el Diario Oficial de la Federación de fecha 30 de diciembre de 1966.

Inicialmente la redacción del artículo 237 en el Código Fiscal de 1981, publicado en el Diario Oficial de la Federación de 31 de diciembre del mismo año, decía:

"Las sentencias del Tribunal Fiscal, se fundarán en derecho y examinarán todos y cada uno de los puntos controvertidos del acto impugnado, teniendo la facultad de invocar hechos notorios.

No se podrán anular o modificar los actos de autoridad no impugnados de manera expresa en la demanda."

El texto transcrito fue modificado según reformas del Código Fiscal de la Federación en diciembre de 1984, para quedar como sigue:

"Las sentencias del Tribunal Fiscal se fundarán en derecho y examinarán todos y cada uno de los puntos controvertidos del acto impugnado, teniendo la facultad de invocar hechos notorios.

Cuando se hagan valer diversos conceptos de nulidad por omisión de formalidades o violaciones de procedimiento, la sentencia o resolución de la Sala deberá examinar y resolver cada uno, aun cuando considere fundado alguno de ellos.

Las Salas podrán corregir los errores que adviertan en la cita de los preceptos que se consideren violados y examinar en su conjunto los agravios y causales de ilegalidad, así como los demás razonamientos de las partes, a fin de resolver la cuestión efectivamente planteada, pero sin cambiar los hechos expuestos en la demanda y en la contestación.

No se podrán anular o modificar los actos de las autoridades administrativas no impugnados de manera expresa en la demanda."

Para conocer la razón de dicha reforma, transcribiré a continuación los comentarios publicados en el Diario de los Debates de la Cámara de Diputados del Congreso de los Estados Unidos Mexicanos de fecha 21 de diciembre de 1984, visible en el Tomo III, Número 44, cuando se discutió la iniciativa de ley que estableció, reformó, adicionó y derogó diversas disposiciones fiscales:

"... Finalmente, siguiendo el lineamiento de preferencia del fondo sobre la reforma, adoptado por el H. Congreso de la Unión en el periodo ordinario de sesiones inmediato anterior, al aprobar las reformas, al artículo 79 de la Ley de Amparo, se considera necesario adicionar el artículo 237 del Código Fiscal de la Federación, con un segundo párrafo, que autorice a las Salas del Tribunal Fiscal de la Federación, para interpretar los documentos procesales de la fase postulatoria en su sentido integral, y para corregir los errores en la cita de preceptos, con el fin de resolver la cuestión efectivamente planteada, lo cual no significa que se permitirá suplir las deficiencias en los planteamientos de las partes y, por lo mismo, se mantiene el principio de estricto derecho que desde sus orígenes ha orientado al contencioso fiscal.

Artículo 237 .....

Las Salas podrán corregir los errores que adviertan en la cita de los preceptos que se consideren violados y examinar en su conjunto los agravios y causales de ilegalidad, así como los demás razonamientos de las partes, a fin de resolver la

cuestion efectivamente planteada, pero sin cambiar los hechos expuestos en la demanda ni en la contestación.

... El C. Felipe Gutierrez Zorrilla: En años anteriores hicimos la crítica, fundada crítica, perfectamente fundada en argumentos valederos, de que no es posible que año tras año se presente una iniciativa del Ejecutivo, que establece, adiciona, y deroga diversas disposiciones fiscales.

También se proponen modificaciones al Tribunal Fiscal de la Federación, algunos se pudieron, las modificaciones que se exigen, pero en realidad la defensa del particular frente a la Administración Pública, cada vez se hace más difícil, cada vez es más cara, cada vez se acumulan más recargos, cada vez es más pesado el ejercitar los derechos de defensa en los Tribunales Mexicanos en contra de las pretensiones fiscales."

Es obvio, que la intención del Legislador, al permitir a las Salas corregir los errores que advirtieran en la cita de los preceptos que se considerasen violados, fue para que el juzgador no llegase al extremo de caer en formalismos rigurosos y hasta absurdos que harían nugatoria la defensa del particular afectado, cuando la única omisión consistiera en invocar preceptos distintos que podrían provenir en algún caso, no del desconocimiento de la Ley, sino inclusive de errores mecanográficos. Quedó pues, nuevamente plasmado en el espíritu de la norma, que en materia fiscal continúa rigiendo el principio de estricto derecho.



Un aspecto interesante de esta discusión y que no debe soslayarse, es lo manifestado por el Diputado Felipe Gutiérrez Zorrilla en la Cámara de Diputados cuando insiste en que la defensa del particular es cada vez más difícil, inquietud que para efectos de la presente tesis servirá de apoyo a la postura que hago valer.

#### **b) Jurisprudencia del Tribunal Fiscal de la Federación**

En cuanto a la aplicación de la suplencia de la queja deficiente en los juicios de nulidad, el Tribunal Fiscal de la Federación ha sostenido reiteradamente, su no aplicación al procedimiento fiscal ya que éste se rige por el principio de estricto derecho; tal posición ha conformado criterios aislados y jurisprudencia:

SENTENCIAS.- ES INDEBIDO SUPLIR LAS DEFICIENCIAS DE LA QUEJA EN EL JUICIO DE NULIDAD.- En los términos de los artículos 193 y 229 del Código Fiscal de la Federación de 1967, no es dable suplir las deficiencias de la queja de cualquiera de las partes, introduciendo elementos ajenos a sus planteamientos, ya que en las sentencias del Tribunal Fiscal de la Federación únicamente deben examinarse los puntos controvertidos de la resolución, la demanda y la contestación; además de que si hubiera sido voluntad del legislador que el Tribunal examinara cuestiones de

oficio, lo habría señalado en forma expresa, como ha sucedido en otras materias diversas a la fiscal.

Revisión No. 521/78.- Resuelta en sesión de 11 de enero de 1980, por unanimidad de 6 votos.- Magistrada Margarita Loseli Cerezo.- Secretaria Lic. Celia López Reynoso.

Revisión No. 1155/82.- Resuelta en sesión de 19 de septiembre de 1983, por unanimidad de 7 votos.- Magistrado Ponente: Alfonso Cortina Gutiérrez.- Lic. Ana María Múgica Reyes.

Revisión 12/84.- Resuelta en sesión de 17 de agosto de 1984, por unanimidad de 6 votos.- Magistrado Ponente: Alfonso Cortina Gutiérrez.- Lic. María Estela Ferrer Mac Gregor P.<sup>109</sup>

SUPLENCIA DE LA DEMANDA.- EXISTE SI UNA SENTENCIA SE FUNDA EN CONCEPTOS QUE NO SE HACEN VALER EN LA DEMANDA.- Si en la demanda no se alega expresamente falta de fundamentación y motivación de la resolución impugnada, la Sala Regional del Tribunal Fiscal de la Federación suple la deficiencia de la queja si al resolver el juicio declara la nulidad de la resolución impugnada por una pretendida falta de fundamentación y motivación de la misma; suplencia que se encuentra expresamente prohibida por la ley en materia fiscal.

109 Revista del Tribunal Fiscal de la Federación, Segunda Época, Año VI, Número 59, México, noviembre de 1984, pp. 369 y 370.

Revisión No. 333/80.- Resuelta en sesión de 18 de abril de 1985, por mayoría de 6 votos y 1 más con los resolutivos.- Magistrado Ponente: Jose Antonio Quintero Becerra. Secretario.- Lic. Antonio Jáuregui Zárate.<sup>110</sup>

SUPLENCIA DE LA DEFICIENCIA DE LA DEMANDA.- SE SURTE ESTA, CUANDO LA JUZGADORA HACE PRONUNCIAMIENTO CON BASE EN UN CONCEPTO DE NULIDAD AJENO A LA LITIS.- Si de las constancias de autos se desprende que la juzgadora introduce cuestiones novedosas en la litis planteada, y su fallo se basa en elementos que no se plantearon en la controversia por las partes en el juicio es obvio que existe suplencia en la deficiencia de la demanda.

Revisión No. 662/83.- Resuelta en sesión de 7 de noviembre de 1984, por mayoría de 6 votos y 1 más con los resolutivos.- Magistrado Ponente: Francisco Ponce Gómez.- Secretario.- Lic. José Reyes López Vargas.<sup>111</sup>

SUPLENCIA DE LA QUEJA.- CASO EN QUE NO SE PRODUCE.- Si bien el juicio de nulidad es un procedimiento de estricto derecho, lo cual significa que no se puede introducir al mismo cuestiones que resulten ajenas a los términos en que las partes hayan planteado la controversia, esto no debe conducir a un formulismo exagerado y absurdo, por lo que si el actor

110 Op. Cit., pp. 823 y 824.

111 *Revista del Tribunal Fiscal de la Federación*, Segunda Época, Año VI, Número 59, México, Noviembre de 1984, p 377.

de manera expresa plantea en su demanda que las dos firmas estimadas diferentes en el acuerdo impugnado correspondían a la misma persona y que el Instituto no debía haber deshechado el recurso sin antes haber probado la supuesta diferencia de firmas, ese planteamiento será suficiente para que la Sala se avoque al análisis del argumento en cuestión aunque no se hubiera invocado de manera específica el precepto legal violado, pues debe tenerse en cuenta que las Salas del Tribunal Fiscal tienen el carácter de expertas en el derecho, por lo que si los interesados invocan en sus recursos violaciones legales cometidas en los actos que combaten, las mismas deberán ser examinadas, pues en todo caso será el juzgador quien, con su carácter de perito en materia jurídica, podrá determinar si existen o no esas violaciones.- Razonar al contrario sería tanto como exigir de los jueces que fueran ciegos ante situaciones específicamente planteadas por la partes, por simple razón de que no se plantearon de acuerdo con ciertos formulismos, lo cual apartaría a los Tribunales de su misión primordial que es la de impartir justicia.

Revisión No. 1592/83.- Resuelta en sesión de 16 de noviembre de 1984.-  
Mayoría de 5 votos, 1 en contra.- Magistrado Ponente: José Antonio Quintero  
Becerra.- Secretario.- Lic. Roberto Caletti Treviño.<sup>1 12</sup>

El Lic. Alfonso Nava Negrete, Magistrado del propio Tribunal Fiscal, opina en un reciente artículo aparecido en

la Revista Memorial del Tribunal Contencioso Administrativo del Estado de México, Número 7, refiriéndose a la institución de la suplencia de la queja deficiente, lo siguiente:

"Es del todo cierto que la suplencia, por su origen y efectos, rompe con el consagrado principio de equilibrio procesal de las parts en juicio y diríamos que así es, pues desde que se la concibió así se supo y se tuvo tal conciencia.

Dada la condición diferente de cada una de las dos partes: particulares y autoridades, en el juicio de amparo y en el juicio contencioso administrativo, ese principio casi inalterable en los procesos civiles y mercantiles, no es posible mantenerlo en aquellas otras dos realidades procesales. Se diría que en esos dos procesos de antemano el principio está roto, aunque no se omite por el legislador y el juzgador todo esfuerzo por igualar en el proceso a dos litigantes con fuerzas propias desiguales.

Paradójicamente, podría afirmarse, la suplencia busca igualar a esas dos partes de condición desigual. Para conseguir ésto rompe con el equilibrio de las

formalidades procesales a cambio de un equilibrio al momento de ser juzgadas y sentenciadas."<sup>113</sup>

En lo personal comparto el pensamiento del Lic. Nava Negrete, ya que considero que la ley al regir la relaciones de los seres humanos, debe partir de la base de que la igualdad, en los derechos y obligaciones que emanan de la norma no se refieren a todos, sino a los iguales, y que la desigualdad es también justicia, pero solamente para los desiguales, y es por ello que el legislador al tomar en cuenta la condición física, material y social de las personas, otorga el beneficio de la suplencia de la queja a los campesinos, obreros, menores e incapaces, que son quienes reciben ésta tutela especial de la ley.

Por lo tanto, el principio de la suplencia de la queja, establece el equilibrio entre las relaciones desiguales existentes, y que viene a constituir la igualdad entre los desiguales, para que sean respetados sus derechos dentro de la sociedad.

---

<sup>113</sup> Nava Negrete, Alfonso, "Suplencia de la Deficiencia de la Queja en el Juicio Contencioso Administrativo" en *Memorial del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Estado de México*, Año III, Número 7, Toluca, México, enero-marzo de 1990, p. 26.

**c) Legislación en Nuestro País que  
Permite la Suplencia de la Queja  
Deficiente en el Contencioso  
Administrativo**

En el ramo de la justicia administrativa, se puede palpar que es práctica cotidiana el gran problema de la defensa de los particulares frente a los abusos de la Administración Pública.

Antes de profundizar en este punto, es conveniente recordar que en el artículo 73, fracción XXIX-H Constitucional, se contempla el control de los actos de la Administración Pública a través de Tribunales dotados de plena autonomía.

Cabe aclarar que el 17 de marzo de 1987, se publicó en el Diario Oficial de la Federación el Decreto por el que se reformaron algunos artículos Constitucionales entre los que se encuentra el 17 cuya nueva redacción quedó en la forma siguiente:

"Artículo 17.- Ninguna persona podrá hacerse justicia por sí misma, ni ejercer violencia para reclamar su derecho.

Toda persona tiene derecho a que se administre justicia por tribunales que estarán expeditos para

impartirla en los plazos y términos que fijen las leyes, emitiendo sus resoluciones de manera pronta, completa e imparcial. Su servicio será gratuito, quedando, en consecuencia, prohibidas las costas judiciales.

Las leyes federales y locales establecerán los medios necesarios para que se garantice la independencia de los tribunales a la plena ejecución de sus resoluciones.

Nadie puede ser aprisionado por deudas de carácter puramente civil."<sup>114</sup>

Como puede observarse, se contempla ahora en este dispositivo una variante en la redacción anterior, ampliando los conceptos de aplicación de justicia pronta, completa e imparcial, así como la posibilidad Constitucional respecto a la plena ejecución de resoluciones emitidas por los tribunales, garantizándose su independencia.

Por tanto, es obvio concluir la definida intención legislativa respecto a la necesidad inminente de aplicación de justicia completa a los gobernados por medio de resoluciones justas y con plena ejecución.

Es así como la existencia del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal, el del Estado de México

---

114 Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, Ediciones Frisaa, México, 1990, p. 10.



o el Tribunal Fiscal de la Federación se justifica plenamente.

El procedimiento Contencioso Administrativo, implica atribuir a un Tribunal Administrativo ajeno al poder judicial, funciones materialmente jurisdiccionales para resolver los conflictos entre los particulares y la Administración Pública.

En el sistema contencioso administrativo de plena jurisdicción, la sentencia es condenatoria, y dentro de éste sistema es donde podremos observar como opera la suplencia de la queja en los Tribunales de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal y el del Estado de México.

1) Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal.

El control de la legalidad de la Administración Pública Local, contiene un sistema eminentemente proteccionista, cuyas características son las de un procedimiento sencillo, antiformalista, accesible para cualquier persona, con la consecuencia de una eficaz y rápida solución de los asuntos sometidos a su consideración, uno de sus instrumentos para alcanzar dichos objetivos fué la obligación para el juzgador de suplir en todos los casos las deficiencias de la demanda.

con la finalidad de evitar que los magistrados, por sujeción a técnicas formales resuelvan en un sentido, no obstante que debieron sentenciar en otros términos. Contempla también la suspensión del acto reclamado, durante la tramitación del juicio, evitando una consumación irreparable; desde su inicio se instauró asesoría jurídica y defensoría gratuitas, con el objeto de orientar y patrocinar a todas aquellas personas que por su condición social, cultural y económica, se abstienen de impugnar los actos que lesionan sus derechos.

Anteriormente, el Artículo 79 de la Ley del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal, estaba redactado de la siguiente forma:

"Las sentencias que dicten las Salas del Tribunal no necesitarán formalismo alguno pero deberán contener:

III.- Los puntos resolutivos en los que se expresarán los actos cuya validez se reconozca o cuya nulidad se declare; el plazo que se dé a la autoridad para contestar una petición de acuerdo con la naturaleza del asunto o bien, la orden de reponer el procedimiento. Las Salas deberán al pronunciar sentencia, suplir las deficiencias de la demanda, pero en todo caso, se contarán a los puntos de la litis planteada."

Cuando se creó dicho Tribunal, se dió un paso más en la afirmación de la potestad jurisdiccional del órgano al superar el principio del agravio táctico y establecer de plano el de la suplencia de la queja deficiente, lineamiento que con anterioridad había marcado la Ley de Justicia Fiscal. En efecto, el artículo 77 de la Ley que estableció el mencionado Tribunal, dispuso en su versión original que: "Las Salas deberán, al pronunciar sentencia, suplir la deficiencia de la demanda". por reforma posterior, se le adicionó el siguiente texto: "... Pero en todo caso, se contraerán a los puntos de la litis planteada". Esta disposición obedeció al propósito expresado en la exposición de motivos de la Ley, en los términos siguientes: "A fin de acabar con todo formalismo que obligue a los Magistrados a resolver en un determinado sentido, a pesar de que en justicia debieran sentenciar en otra forma, se hace obligatorio suplir la deficiencia de las demandas".

Posteriormente, por reformas a la Ley publicadas en el Diario Oficial de la Federación de 3 de enero de 1979, la fracción III del artículo 79, quedó como sigue:

"Los puntos resolutivos, en los que se expresarán los actos cuya validez se reconozca o cuya nulidad se declare; el plazo que se dé a la autoridad para contestar una petición de acuerdo con la naturaleza del asunto o bien la orden de reponer el

procedimiento. Las Salas deberán, al pronunciar sentencia, suplir las deficiencias de las demandas, con excepción de los asuntos de competencia fiscal, pero en todo caso, se contraerán a los puntos de la litis planteada."115

El cambio se debió a que a partir de esa fecha se amplió la competencia del Tribunal, a fin de que pudiera conocer también los actos de naturaleza fiscal emitidos por las autoridades del Distrito Federal y no sólo los administrativos. Antes de esa fecha esos asuntos eran estudiados en el Tribunal Fiscal de la Federación.

Por esa razón, el artículo 79 hace una diferenciación entre los asuntos fiscales de los administrativos, e indica expresamente que las Salas juzgadoras, al sentenciar suplirán las deficiencias de la demanda, excepción hecha de los asuntos de competencia fiscal.

La jurisprudencia del Tribunal Fiscal corrobora lo anterior. Así lo demuestran las tesis que a continuación transcribo:

---

115 *Ley del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal*, Onceava Edición, Editorial Porrúa, México, 1989, p. 667.

SUPLENCIA DE LA QUEJA.- NO ESTAN FACULTADAS LAS SALAS REGIONALES DEL TRIBUNAL FISCAL DE LA FEDERACION.- Es indebido que las Salas al dictar sentencias introduzcan otros conceptos de anulación diversos a los hechos valer en la demanda, porque con ello estarían supliendo la deficiencia de la queja lo cual está prohibido en los términos de los artículos 11 y 229 del Código Fiscal de la Federación.

Revisión No. 390/79.- Resuelta en sesión de 15 de octubre de 1982, por unanimidad de 6 votos en cuanto a la tesis.- Magistrado Ponente: Alfonso Nava Negrete.- Secretario: Lic. Miguel Aguilar García.<sup>116</sup>

SUPLENCIA DE LA QUEJA.- NO SE INCURRE EN ELLA CUANDO SE EXAMINAN CONCEPTOS IMPLICITOS DE LA DEMANDA.- Se da la suplencia de la queja cuando se introducen en la litis argumentos que de ningún modo hizo valer la actora, pero no acontece cuando la juzgadora, en el desempeño de su función jurisdiccional, hace razonamientos que si le fueron planteados y de la aplicación e interpretación del derecho, aún cuando dichos razonamientos no hayan sido explicitados, sino que constituyan derivaciones

implícitamente contenidas en los argumentos de la demanda.

Revisión No. 848/82.- Resuelta en sesión de 23 de noviembre de 1983, por unanimidad de 7 votos.- Magistrado Ponente: Francisco Xavier Cárdenas Durán.- Secretario Lic. Guillermo Cruz García.

PRECEDENTES:

Revisión No. 1428/80.- Resuelta en sesión de 25 de septiembre de 1981, por unanimidad de 6 votos.- Magistrado Ponente: Mariano Azuela Góitrón.- Secretario Lic. Oscar Roberto Enriquez Enriquez.

Revisión No. 533/81.- Resuelta en sesión de 10 de julio de 1982, por mayoría de 6 votos, 1 más con los resolutiveos y 1 en contra.- Magistrado Ponente: Mariano Azuela Góitrón.- Secretarias Lic. María del Carmen Arroyo Moreno.

Revisión 1632/81.- Resuelta en sesión de 9 de febrero de 1983, por mayoría de 6 votos y 1 más con los resolutiveos.- Magistrado Ponente: Francisco Xavier Cárdenas Durán.- Secretario: Lic. Juan Carlos Cúaz Velazquez.<sup>117</sup>

2.- Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Estado de México.

117 *Revista del Tribunal Fiscal de la Federación*, Año V, No. 47, noviembre de 1983, p. 395.

Aceptando que vivimos en un Estado de Derecho, se realizaron reformas en materia de justicia fiscal en el Estado de México ante la obligación de instaurar un órgano que garantice el respeto de los derechos de los ciudadanos; por ello, se promulgó la Ley de Justicia Administrativa publicada en la Gaceta del Gobierno del Estado de México el día 31 de diciembre de 1986, virtiéndose los requerimientos de la ciudadanía obtenidos a través de un foro de consulta popular a fin de contar con una institución de impartición de justicia administrativa integral y no sólo de justicia fiscal.

La Ley de Justicia Administrativa, establece que esta se impartirá a través del Tribunal de lo Contencioso Administrativo; dicha Ley se divide en dos Títulos, el primero que norma la organización y funcionamiento del Tribunal y el segundo relativo al procedimiento contencioso administrativo. El Tribunal es un órgano jurisdiccional, autónomo e independiente de cualquier autoridad administrativa dotada de plena jurisdicción, es decir, que su resolución no se limita con la anulación del acto, sino puede reformar éste y sustituir a la administración en la restitución del derecho afectado, implicando necesariamente que la resolución tenga efectos condenatorios; así mismo, cuenta con el imperio suficiente para hacer cumplir sus resoluciones. Su ámbito material de competencia es dirimir

las controversias de carácter administrativo y fiscal que se susciten entre la Administración Pública del Estado, los Municipios y Organismos Descentralizados con funciones de autoridad, y los particulares, así como la responsabilidad administrativa en que incurran los servidores públicos.

En relación a la aplicación de la suplencia de la queja deficiente, dicho ordenamiento contempla en diversos numerales lo siguiente:

"Artículo 62.- Será optativo para el actor utilizar las formas impresas y los servicios de asesoría gratuitos que proporciona el Tribunal."

"Artículo 63.- Cuando la demanda sea incompleta, en cuanto que no comprenda todas las pretensiones derivadas de los hechos expuestos en la misma, o alguna autoridad que deba ser parte en el juicio no fuese señalada por el actor, el Magistrado de la Sala Regional competente, en el momento de admitir la demanda, subsanará ésta."



"Artículo 103.- Las sentencias que dicten las Salas del Tribunal no necesitan formalismo alguno, pero deberán contener:

I.- .....

II.- .....

III.- .....

Al pronunciar sentencia esta deberá suplir las deficiencias de la queja, pero en todo caso, se contraerán a los puntos de la litis planteada."

En el último párrafo del artículo 103, quedó plasmado lo que a mi juicio constituye un avance en la impartición de justicia administrativa, en virtud de que se faculta al juzgador a suplir las deficiencias de la queja en los casos que deba resolver; en efecto, se trata de una facultad obligada sin distinción de los asuntos administrativos o fiscales, es decir, que no queda al libre arbitrio del juzgador aplicarla o no. En caso de que se presente el supuesto de suplir la deficiencia de la queja, es deber del juez aplicarla. Esto hace evidente que otros quienes se interesaron en la ciencia jurídica han concluido que también en el campo del derecho tributario y no sólo en el agrario, laboral y penal se justifica el uso de esta institución.

A pesar de lo anteriormente señalado, en los asuntos de carácter fiscal se ha prohibido la aplicación de la suplencia de la queja, haciendo caso omiso de la necesidad que tienen los contribuyentes del apoyo de la misma, ya sea por no tener medios propios para su defensa, o porque debido a la propia complejidad y continua reforma de la legislación fiscal, aún abogados especializados en derecho fiscal, padecen para entenderla y por consiguiente para defender a sus clientes.

La tesis emitida por el Tribunal Fiscal de la Federación, lo demuestra:

SUPLENCIA DE LA DEMANDA.- SI ESTA EXISTE, DEBE REVOCARSE LA SENTENCIA EN LA PARTE CORRESPONDIENTE.- Si el actor hace valer varios conceptos de anulación y la Sala del conocimiento declara la nulidad de la resolución impugnada con base en uno de ellos y, además, con fundamento en argumentos que no planteó la demandante, debe considerarse que suplió la deficiencia de la demanda en la parte que no fue hecha valer por el actor, por lo que debe revocarse la sentencia en la parte correspondiente.

Revisión No. 1064/82.- Resuelta en sesión de 10. de febrero de 1984, por mayoría de 6 votos y 1 en contra.- Magistrado Ponente: Francisco Xavier Cárdenas Durán.- Secretaria: Lic. Francisco de Jesús Arreola Chávez.

Revisión No. 1172/81.- Resuelta en sesión de 10. de marzo de 1983, por mayoría de 6 votos y 2 en contra.- Magistrado Ponente: Francisco Xavier Cárdenas Durán.- Secretaria: Lic. Lourdes A. Ferrer Mac Gregor P.

Revisión No. 911/82.- Resuelta en sesión de 31 de agosto de 1983, por unanimidad de 8 votos.- Magistrado Ponente: Francisco Xavier Cárdenas Durán.- Secretaria: Lic. Lourdes A. Ferrer Mac Gregor P.<sup>119</sup>

Comparto la opinión del maestro Nava Negrete, cuando al referirse al último párrafo del citado artículo 103, dice que la ley debiera decir "... de la queja de particulares",<sup>119</sup> en virtud de que el legislador pensó en los necesitados de una defensa efectiva pero que no cuentan con los recursos para tenerla u obtenerla.

Sin embargo, en el juicio de nulidad la parte actora no es siempre un particular, sino también las mismas autoridades administrativas, aún cuando sean de la administración paraestatal. Así, son actoras Petróleos Mexicanos, el

118 *Revista del Tribunal Fiscal de la Federación*, Año V, No. 50, febrero de 1984, p. 661.

119 Nava Negrete, Alfonso, *op. cit.*, p. 25.

Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para Trabajadores. Altos Hornos de México, S.A., que demandan la nulidad de resoluciones estatales.

Si la ley no establece contundentemente, que la suplencia de deficiencia en la demanda sea aplicada exclusivamente a la demanda de los particulares, se beneficiaría a la autoridad cuando se defiende a otra autoridad, y esto no se justifica en el juicio de nulidad contencioso administrativo.

Reitero que en mi opinión, la suplencia fue adoptada por el contencioso administrativo para favorecer a aquellos particulares sin recursos económicos y culturales para defenderse, toda vez que esta institución es de esencia proteccionista. Fue creada en el juicio de amparo para proteger a las clases desvalidas técnicamente o bien sin posibilidades económicas para tener una defensa procesal adecuada. Por lo tanto no se puede concebir a la suplencia en favor de las autoridades que son la contraparte de los particulares tanto en el juicio de amparo como en el juicio contencioso administrativo.

Considero que debe protegerse al ciudadano frente al Poder Público que viola sus garantías individuales, así como al gobernado frente al gobernante, en virtud de que las relaciones del gobernado frente a la autoridad son de

carácter público y no privadas, del mismo modo como se protege al acusado frente al Ministerio Público, al trabajador frente al patrón, al arrendatario o comunero frente a las autoridades agrarias, al menor o incapacitado frente a quienes tiene más conocimientos y facultades.

### **C) EL JUICIO DE AMPARO EN MATERIA ADMINISTRATIVA**

No quedaría completo el presente trabajo, sin explicar cómo la jurisdicción del Tribunal Fiscal de la Federación y la del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal se enlazan con la jurisdicción extraordinaria que corresponde al Poder Judicial Federal, por la vía del juicio de garantías del que, en términos generales, los particulares disponen para combatir todo acto de autoridad que les cause algún agravio no susceptible de reparación por otra vía.

La justicia administrativa comprende dos aspectos, o sean los llamados recursos internos, que no son propiamente de carácter procesal, pero que se utilizan para depurar los actos administrativos y fundamentalmente el proceso administrativo propiamente dicho, que se conoce más

generalmente con la denominación de "contencioso administrativo".

El Doctor Fix Zamudio, en su ensayo intitulado "Introducción al Estudio Procesal Comparativo de la Protección Interna de los Derechos Humanos", aparecido en la obra "Veinte Años de Evolución de los Derechos Humanos", clasifica los instrumentos procesales que pueden servir para proteger los derechos humanos en indirectos, complementarios y específicos, y refiriéndose a los últimos dice:

"Los medios procesales específicos son aquellos que se han configurado para otorgar una protección rápida y eficaz a los derechos fundamentales, de manera directa y generalmente con efectos reparadores, ya que no es suficiente la sanción de tales violaciones, requiriéndose la restitución al afectado en el goce de los derechos infringidos."

De lo anterior colijó que los instrumentos específicos son instrumentos adecuados para una pronta y eficaz tutela procesal que requieren de un procedimiento en el cual impere la celeridad, la economía procesal, amplias facultades del juzgador, incluyendo la de suplir errores y deficiencias del demandante, y principalmente que los efectos del fallo protector sean esencialmente preventivos y reparadores, con los cuales se evite la violación actual o inminente de los

derechos fundamentales, y en todo caso la restitución actual de tales derechos al afectado.

En nuestro derecho mexicano el instrumento específico para la protección de los derechos humanos es el juicio constitucional.

En la actualidad, el ordenamiento de amparo en vigor regula dos grandes sectores del derecho de amparo en materia administrativa, el primero puede considerarse como sustituto de un proceso contencioso-administrativo, pues se integra con la impugnación inmediata ante los tribunales de amparo, a través de un procedimiento de doble instancia, también llamado amparo indirecto o bi-instancial, de los actos y resoluciones de la administración activa; y el segundo está constituido por el juicio de amparo de una sola instancia o amparo directo, contra las sentencias de los tribunales administrativos.

Considero que un aspecto fundamental es el relativo a la creciente especialización de los tribunales de amparo en materia administrativa, pues como lo había señalado desde hace tiempo el jurista Antonio Carrillo Flores, resulta inconveniente encomendar el conocimiento de las controversias administrativas a tribunales de competencia general, debido

al carácter cada vez más técnico de las citadas controversias.<sup>120</sup>

El amparo en materia fiscal procede contra cualesquiera actos de autoridad que determinen un impuesto, que fijen un derecho fiscal o que impongan alguna sanción económica por infracción a las disposiciones legales de contenido tributario. Por exclusión, el amparo fiscal no comprende toda la variadísima gama de actos de autoridad de carácter administrativo que no tengan la comprensión específica aquí apuntada.

Rigen en el amparo administrativo, los mismos principios que rigen para el amparo en general y de los cuales ya nos ocupamos en Capítulo anterior, sin embargo y por tratarse de la importancia que reviste, haré mención del principio de estricto derecho.

Este principio obviamente no rige la procedencia del amparo, sino que impone una norma de conducta al órgano de control consistente en que en los fallos que aborden la cuestión constitucional planteada en un juicio de garantías, sólo debe analizar los conceptos de violación expuestos en la demanda respectiva, sin formular consideraciones de inconstitucionalidad de los actos reclamados que no se relacionen con dichos conceptos.



En el juicio de amparo sobre materia administrativa, no procede la excepción al principio de estricto derecho, o principio de suplencia de la deficiencia de la queja, salvo que los actos reclamados se funden en leyes declaradas inconstitucionales por la jurisprudencia de la Suprema Corte de Justicia conforme a lo establecido por el artículo 76 bis, fracción I, de la Ley de la Materia, así como en el supuesto de que dichos actos afecten los derechos o intereses jurídicos de los menores de edad o incapaces.

**a) Suplencia de la Queja Deficiente  
en el caso de Leyes Declaradas  
Inconstitucionales por la Suprema  
Corte en Materia Administrativa**

Refiriéndose al tema "La Suplencia de la Deficiencia de la Queja cuando el acto Reclamado se Funda en Leyes Declaradas Inconstitucionales", el Lic. Arturo Serrano Robles, colaboró con la publicación que hizo la Asociación Nacional de Funcionarios Judiciales en "Problemas Jurídicos de México", de Editorial Jus en 1953.

El autor parte de la premisa de que:

"suplir la deficiencia de la queja no puede tener más significado que el de llenar un vacío dejado por el quejoso en su demanda de garantías, vacío de tal manera trascendente que podría traer como resultado una resolución adversa a dicho quejoso. Suplir la deficiencia de la queja es tener por expresado en la demanda todo aquello que por torpeza, el quejoso calló, es tener por dicho en ella todo lo que, de haberse manifestado, habría llevado al quejoso a la obtención del amparo por él solicitado. Para ser más gráfico: suplir la deficiencia de la queja es dar a ésta el resultado de una «buena» y completa demanda, cerrando los ojos a sus imperfecciones y, por el contrario, atribuyéndole frases y aún capítulos en los que el quejoso, por negligencia o por ignorancia jamás pensó."

Continúa el Lic. Serrano Robles,

"el juzgador habrá de tener por combatida la ley en que se funde el acto reclamado tanto cuando se la combate deficientemente como cuando no se la objeta y, lo que es más sorprendente, cuando no se señala como autoridad responsable aquella de quien dicha Ley emana... consecuentemente, basta con que el más Alto Tribunal de la República declare jurisprudencialmente inconstitucional una ley, para que el juzgador, si el acto reclamado se funda en dicha ley, pueda suplir las deficiencias de la demanda de garantías..."

La suplencia de la queja deficiente motivo del presente trabajo, comprende situaciones en que los actos reclamados se funden en leyes declaradas inconstitucionales por la Suprema Corte de Justicia de la Nación en Jurisprudencia definida y comprende a los juicios de garantías en materia administrativa.

A continuación hago la transcripción de una tesis emitida por la Corte que me parece muy ilustrativa:

SUPLENCIA DE LA DEFICIENCIA DE LA QUEJA, PROCEDE CUANDO EL ACTO RECLAMADO SE BASA EN UNA LEY DECLARADA INCONSTITUCIONAL POR JURISPRUDENCIA DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACION, NO OBSTANTE QUE EL QUEJOSO NO FORMULE CONCEPTO DE VIOLACION AL RESPECTO.- La Sala del conocimiento en su sentencia, declaró la nulidad de la resolución impugnada en el juicio fiscal para efectos, fundamentándose en lo dispuesto por el artículo 316 de la Ley de Hacienda del Departamento del Distrito Federal; tal resolución es violatoria en perjuicio del quejoso en violación de los derechos fundamentales consagrados en los artículos 14 y 31, fracción IV, constitucionales, en virtud que en el apéndice al *Senario Judicial de la Federación de 1917-1975, Primera Parte*, pp. 202-204, obra tesis jurisprudencial número 89, emitida por el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación que declara inconstitucional el mencionado artículo 316, esta tesis jurisprudencial se aplica al caso, no obstante, que el argumento expuesto por el agraviado no pueda ser considerado técnicamente como concepto de

violación, ya que tal circunstancia no constituye obstáculo para que este Tribunal Colegiado supla la deficiencia de la queja de, acuerdo con lo ordenado por el artículo 76, segundo párrafo de la Ley de Amparo, pues para ello es suficiente que el agraviado manifieste que el acto reclamado se apoya en una ley inconstitucional conforme a la jurisprudencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

Amparo directo 759/79.- Raúl Molina Duarte.- 25 de septiembre de 1980.-  
Unanidad de votos.- Ponente: Genaro David Góngora Pimentel.- Secretario:  
Guillermo Antonio Muñoz Jiménez, Tercer Tribunal Colegiado en Materia  
Administrativa del Primer Circuito.<sup>121</sup>

**b) Suplencia de la Queja Deficiente  
Tratándose de Menores de Edad e  
Incapaces en Materia  
Administrativa**

El artículo 76 bis, fracción V, obliga al Tribunal en Pleno, a las Salas de la Suprema Corte de Justicia y a los Tribunales Colegiados de Circuito a que, cuando conozcan de los asuntos en revisión, y tratándose de amparos en los que los recurrentes sean menores de edad o incapaces, a examinar

121 Góngora Pimentel, Genaro David y Acosta Romero, Miguel, *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Doctrina - Legislación - Jurisprudencia*, Tercera Edición, Editorial Porrúa, S.A., México, 1987, p.768.

que agravios, a suplir sus deficiencias y a apreciar los actos reclamados y su inconstitucionalidad.

Coincido con la apreciación que hace el maestro Burgoa, en el sentido de que, partiendo del principio de "donde la ley no distingue no se debe distinguir", la suplencia de la queja para los menores de edad o incapaces que sean quejosos o recurrentes, opera para cualquier juicio de amparo, independientemente de la materia sobre la que verse dicho juicio y de la índole de los actos de autoridad impugnados, dado que las reformas legales revelan el propósito de preservar, en todo caso, cualesquiera derechos de los menores de edad o incapaces.

En consecuencia el principio de estricto derecho igualmente sufrirá esta excepción en los amparos en materia administrativa.

Lo anterior lo confirma la siguiente tesis jurisprudencial:

MENORES E INCAPACES, SUPLENCIA DE LA QUEJA TRATÁNDOSE DE. SUS ALCANCES A TODA CLASE DE JUICIOS DE AMPARO Y NO SOLAMENTE CON RESPECTO A DERECHOS DE FAMILIA.- La adición a la fracción segunda del artículo 107 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, que estableció la suplencia

de la deficiencia de la queja en los juicios de amparo contra actos que afecten derechos de menores e incapaces (decreto de 27 de febrero de 1974, publicado en el Diario Oficial del mismo año), según la exposición de motivos de la iniciativa de reformas, tuvo como finalidad inicial la de tutelar los derechos de familia, pretendiéndose crear una institución "cuya instrumentación jurídica adecuada haga posible la satisfacción de derechos mínimos (de los menores e incapaces), necesarios para un desarrollo físico, moral y espiritual armonioso". Sin embargo, en la propia iniciativa presentada por el Presidente de la República, se expresa que la referida adición a la Constitución Federal "tenderá a lograr en favor de los menores e incapaces la derrama de la totalidad de los beneficios inherentes a la expresada institución procesal, invistiendo al Poder Judicial de la Federación que conoce del amparo, además de la facultad de corrección del error en la cita del precepto o preceptos violados, la de intervenir de oficio en el análisis del amparo, haciendo valer los conceptos que a su juicio sean o que conduzcan al esclarecimiento de la verdad". Tal intención de la iniciativa fue desarrollada ampliamente por el Congreso de la Unión al aprobar el decreto que la reglamentó, publicado en el Diario Oficial de la Federación el día 4 de diciembre de 1974, a través del cual se adicionaron los artículos 76, 78, 79, 91 y 161 de la Ley de Amparo; y al aprobar, también, el decreto de 28 de mayo de 1976, publicado en el Diario Oficial de la Federación el día 29 de junio siguiente, que introdujo nuevas reformas a la Ley de Amparo en vigor a partir del día 15 de julio de 1976. En efecto, la adición al artículo 76 (cuarto párrafo), dispone que

"deberá suplirse la deficiencia de la queja en los juicios de amparo en que los menores de edad o los incapaces (los tribunales que conozcan del recurso de revisión), examinarán sus agravios y podrán suplir sus deficiencias y apreciar los actos reclamados y su inconstitucionalidad conforme a lo dispuesto en el cuarto párrafo del artículo 76 y en el tercero del artículo 78". Como se ve, ninguno de esos dos preceptos limita el ejercicio de la suplencia de la queja a los derechos de familia, y si, por el contrario, la segunda disposición transcrita remite expresamente al artículo 78, párrafo tercero, de la Ley de Amparo (también reformado por el segundo de los decretos que se mencionan), en el que se establece que "en los amparos en que se controvertan derechos de menores e incapaces, el Tribunal que conozca del juicio podrá aportar de oficio las pruebas que estime pertinentes"; es decir, la suplencia instituida en favor de los menores no solamente fue estructurada por el legislador con ánimo de tutelar los derechos de familia, inherentes al estado de minoridad, sino también para ser aplicada en todos los amparos en los que sean parte los menores de edad, o los incapaces, cualquiera que sea la naturaleza de los derechos que se cuestionen, y se previó también la necesidad de que la autoridad que conozca del juicio recabe oficiosamente pruebas que los beneficien.

Amparo en revisión 4633/76.- María Trinidad Peña Sahagún y otros.- 27 de julio de 1977.- Unanimidad de 4 votos.- Ponente: Eduardo Langley Martínez.- Secretario: Jaime C. Ramos Carreón.

## PRECEDENTES:

Amparo en revisión 5969/75.- Beatriz Elena Martínez Buelna (conor).- 15 de julio de 1976.- Unanimidad de 4 votos.- Ponente: Carlos del Río Rodríguez.- Secretario: Guillermo I. Ortiz Mayagoitia.

Amparo en revisión.- 2222/76.- Librado Esquivel Calvillo (conor).- 19 de agosto de 1976.- 5 votos.- Ponente: Carlos del Río Rodríguez.- Secretaria: Fausta Moreno Flores.

Amparo en revisión 5213/75.- Julio Hernández Quihones.- 9 de febrero de 1977.- Unanimidad de 4 votos.- Ponente: Eduardo Langie Martínez.- Secretario: Agustín Cerdón Flores.

Informe de 1977, Segunda Sala, p. 82.<sup>122</sup>



## CONCLUSIONES

1.-La suplencia de la deficiencia de la queja que se fundamenta en la fracción II del artículo 107 de la Constitución General de la República y en el artículo 76 bis de la Ley de Amparo en vigor, ha ido ampliando a través de los años la órbita de su ámbito personal de validez y de su ámbito material de aplicación, incorporando a la tutela jurídica procesal constitucional a aquellos quejosos que por su escasa cultura, su bajo nivel económico, su incapacidad o su condición personal, no pueden contar con el asesoramiento de técnicos que conozcan los ritos formalistas a través de los cuales se desenvuelve el Juicio de Amparo y por ello mismo para compensar la desigualdad en que se ven colocados frente a la contraparte, que lo es la Autoridad Responsable, se rompe el principio de igualdad de las partes en el proceso que tradicionalmente imperaba hasta antes de la Constitución de 1917, para transformar la institución del Amparo como un proceso inquisitivo y de investigación, en que debe prevalecer la verdad material sobre la verdad formal. La finalidad de la sentencia en un proceso debe ser lograr la impartición de justicia, y no la de aplicar con rigidez el Derecho como simple afán jurídico.

2.- La suplencia de la deficiencia de la queja puede definirse en términos generales como una institución procesal de carácter proteccionista y antiformalista que generalmente opera en favor del quejoso. Por lo tanto, no deben sacrificarse los derechos fundamentales de los gobernados por atender a formulismos técnicos que requieren el servicio de profesionistas cuyos servicios no están al alcance de personas de escasos recursos.

3.- La implantación constitucional y legislativa de esta institución, obedece al propósito de mitigar los rigorismos jurídicos que acoge el principio de estricto derecho, en virtud de que en un procedimiento en el que se aplica el principio de estricto derecho, se premia la destreza en la defensa, en detrimento de la búsqueda de la justicia.

4.- La suplencia de la deficiencia de la queja debe implicar en el proceso fiscal, la obtención de una sentencia justa en demérito de fórmulas sacramentales.

5.- Si en otras ramas del derecho, la suplencia de la deficiencia de la queja ha sido implantada para tutelar valores intrínsecos a la dignidad humana, el patrimonio de las personas es también un bien legítimo, que debe ser protegido ante las arbitrariedades de la Administración Pública.

6.- Los gobernados deben pagar lo que en Derecho les corresponde, lo cual redunda en beneficio de una economía sana.

7.- La suplencia de la deficiencia de la queja encuentra su plena justificación en el caso de las pensiones civiles y militares, las cuales son competencia del Tribunal Fiscal de la Federación, pues es evidente que son pocas las posibilidades de defensa de las personas colocadas en estos supuestos dada su mayoría de edad y normalmente su falta de recursos.

8.-Es de sobra conocido que la materia fiscal se ha tornado compleja, solo accesible a unos cuantos; luego, aún para el contribuyente cumplido es difícil acatar las disposiciones tributarias con o sin la asesoría de expertos.

9.- Cuando un acto reclamado por el quejoso se funda en una ley declarada inconstitucional por la Suprema Corte de Justicia de la Nación, la suplencia de la deficiencia de la queja se ejerce aún en el caso de que no se haya formulado concepto de violación alguno en torno a la inconstitucionalidad de la ley, ni se haya señalado a ésta como acto reclamado, ni tampoco se haya llamado como Autoridad Responsable a las autoridades que la hayan expedido.

10.- La postura de esta tesis es confirmada por la reforma al artículo 76 bis fracción I de la Ley de Amparo publicada en el Diario Oficial de la Federación el 20 de mayo de 1986, en la que se establece la suplencia de la deficiencia de los conceptos de violación, en cualquier materia, cuando el acto reclamado se funde en leyes declaradas inconstitucionales por la Jurisprudencia de la Suprema Corte.

**BIBLIOGRAFIA**

- ARELLANO GARCIA, CARLOS, *El juicio de amparo*, Ed. Porrúa, S.A., México, 1982.
- BURGOA ORIHUELA, IGNACIO, *El juicio de amparo*, Ed. Porrúa, S.A., 24a. Ed., México, 1988.
- BRISENO SIERRA, HUMBERTO, *Teoría y técnica del amparo*, Editorial Cajica, Puebla, Mex., 1966.
- CAPELLETI, MAURO, *La Jurisdicción Constitucional de la Libertad*, Imprenta Universitaria, México, 1961.
- CASTRO, JUVENTINO V., *Hacia el amparo evolucionado*, Ed. Porrúa, S.A., 2a. Ed., México, 1977.
- CASTRO, JUVENTINO V., *Lecciones de garantías y amparo*, Ed. Porrúa, S.A., 3a. Ed. México, 1981.
- CASTRO, JUVENTINO V., *La suplencia de la queja deficiente*, Prólogo de Felipe Tena Ramírez, Ed. Jus. México, 1953.
- COUTURE, EDUARDO J., *Fundamentos del Derecho Procesal Civil*, Ediciones de Palma, Buenos Aires, 1966.

- MANUAL DEL JUICIO DE AMPARO, Suprema Corte de Justicia de la Nación, Ed. Themis, 4a. Reimp., México, 1989.
- FIX ZAMUDIO, HECTOR, *El juicio de amparo*, Ed. Porrúa, S.A., México, 1964.
- FRAGA, GABINO, *Derecho Administrativo*, Ed. Porrúa, S.A., 16a. Ed., México, 1975.
- GONGORA PIMENTEL, GENARO DAVID Y ACOSTA ROMERO, MIGUEL, *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Doctrina-Legislación-Jurisprudencia*, Ed. Porrúa, S.A., 3a. Ed., México, 1987.
- LAUBADERE, ANDRE DE, *Traité de Droit Administratif*, T. I, Librairie Generale de Droit et de Jurisprudence, Paris, 1980.
- MARGAIN MANATOU, EMILIO, *Introducción al Estudio del Derecho Tributario Mexicano*, Universidad Autónoma de San Luis Potosí, 6a. Ed., México, 1981.
- NAVA NEGRETE, ALFONSO, *Derecho Procesal Administrativo*, Ed. Porrúa, S.A., México, 1959.
- NORIEGA CANTU, ALFONSO, *Lecciones de Amparo*, Ed. Porrúa, S.A., México, 1975.
- PALLARES, EDUARDO, *Diccionario teórico práctico del juicio de amparo*, Ed. Porrúa, S.A., 5a. Ed. México. 1982.

PALACIOS VARGAS, J. RAMON, *Instituciones de amparo*, Ed.  
Cajica, Puebla, Méx., 1963.

PORRAS Y LOPEZ, ARMANDO, *Derecho Procesal Fiscal*, Textos  
Universitarios, S.A., 3a. Ed., México, 1977.

SAYAGUEZ LASO, ENRIQUE, *Tratado de Derecho Administrativo*, T.  
I, Ed. Particular, Montevideo, 1963.

SERRA ROJAS, ANDRES, *Derecho Administrativo*, T. II, Ed.  
Porruá, 13a. Ed., México, 1985.

**LEGISLACION**

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos de  
1857.

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos de  
1917.

Ley de Amparo vigente.

Ley de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal  
vigente.

Código Federal de Procedimientos Civiles.

Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación.

Código Fiscal de la Federación vigente.

Ley Orgánica del Tribunal Fiscal de la Federación vigente.



**JURISPRUDENCIA**

SEMANARIO JUDICIAL DE LA FEDERACION, Apéndice 1917-1975.

COMPILACION DE JURISPRUDENCIA 1917-1988. Ediciones Mayo.

BOLETIN DEL SEMANARIO JUDICIAL DE LA FEDERACION. Edición de  
la Suprema Corte.

JURISPRUDENCIA DEL TRIBUNAL FISCAL DE LA FEDERACION, en Obra  
Conmemorativa del Quincuagésimo Aniversario de la  
Promulgación de la Ley de Justicia Fiscal 1937-1985,  
S.H.C.F., 1a. Ed., 1986.

JURISPRUDENCIA DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACION,  
T. II, Imprenta Munguía.

## REVISTAS

- ARREOLA ORTIZ, LEOPOLDO R., "La naturaleza del Tribunal Fiscal de la Federación", *Tribunal Fiscal de la Federación 45 Años al Servicio de México*, México, T. II, 1982.
- BRISENO SIERRA, HUMBERTO, "Suplencia de la Queja en el Amparo de Menores e Incapaces", *Revista de la Facultad de Derecho*, México, Año III, No. 11, marzo-abril de 1982.
- CADENA ROJO, JAIME, "Los Recursos Administrativos", *Tribunal Fiscal de la Federación 50 Años al Servicio de México*, México, Tomo V, 1987.
- CARPISO, JORGE, "Bases Constitucionales de los Tribunales de lo Contencioso Administrativo", *Revista del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal*, México, Vol. 1, No. 1, julio de 1972.
- CHAVEZ CAMACHO, ARMANDO, "La Suplencia de la Deficiencia de la Queja", *Jus*, México, No. 67, febrero de 1944.
- EXPOSICION DE MOTIVOS DE LA LEY DE JUSTICIA FISCAL, *Revista del Tribunal Fiscal de la Federación*, México, Número Extraordinario, 30 de noviembre de 1965.

- FLORES ZAVALA, ERNESTO, "El Tribunal Contencioso Administrativo", *Revista del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal*, México, Vol. 1, No. 1, julio de 1972.
- NAVA NEGRETE, ALFONSO, "Notas sobre lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal", *Jurídica*, México, No. 4, julio de 1972.
- NAVA NEGRETE, ALFONSO, "Grandeza y Decadencia del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal", *Revista del Tribunal Fiscal del Estado de México*, México, Primer Número Extraordinario, 1978.
- NAVA NEGRETE, ALFONSO, "Suplencia de la Deficiencia de la Queja en el Contencioso Administrativo", *Memorial del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Estado de México*, México, Año III, No. 7, enero-marzo de 1990.
- SERRANO ROBLES, ARTURO, "La Suplencia de la Deficiencia de la Queja cuando el Acto Reclamado se funda en Leyes declaradas Inconstitucionales", *Problemas Jurídicos de México*, México, 1953.
- TENA RAMIREZ, FELIPE, "El Amparo de Estricto Derecho. Orígenes, expansión e inconvenientes", *Revista de la Facultad de Derecho*, México, enero-marzo de 1954.

**DICCIONARIOS**

DICCIONARIO JURIDICO MEXICANO, Instituto de Investigaciones  
Jurídicas, Ed. Porrúa, S.A.-U.N.A.M., 2A. Ed.,  
México, 1987.

DICCIONARIO DE LA LENGUA ESPAÑOLA, Ed. ESFASA-CALPE, S.A.,  
19a. Ed., Madrid, 1970.