



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA DE MEXICO

FACULTAD DE DERECHO SEMINARIO DE DERECHO CONSTITUCIONAL Y DE AMPARO

EL INFORME PREVIO EN EL JUICIO DE AMPARO INDIRECTO. SUS EFECTOS PROCESALES Y NATURALEZA JURIDICA.



T E S I S QUE PARA OBTENER EL TITULO DE: LICENCIADO EN DERECHO PRESENTA: MIGUEL ANGEL PORTELA FLORES

DIRECTOR DE TESIS : LIC. JESUS MARTINEZ GARCIA



m344594



UNIVERSIDAD NACIONAL
AUTÓNOMA DE
MÉXICO

UNIDAD DE SEMINARIOS "JOSE VASCONCELOS"
FACULTAD DE DERECHO
SEMINARIO DE DERECHO CONSTITUCIONAL Y DE
AMPARO.

Cd. Universitaria, D. F., marzo 10 de 2005.

ING. LEOPOLDO SILVA GUTIERREZ
DIRECTOR GENERAL DE LA ADMINISTRACION
ESCOLAR DE LA U.N.A.M.
Presente.

Por este conducto, me permito comunicar a usted, que el pasante **PORTELA FLORES MIGUEL ÁNGEL**, bajo la supervisión de este Seminario, elaboró la tesis intitulada **"EL INFORME PREVIO EN EL JUICIO DE AMPARO INDIRECTO. SUS EFECTOS PROCESALES Y NATURALEZA JURÍDICA"**.

Con fundamento en los artículos 8° fracción V del Reglamento de Seminarios, 19 y 20 del Reglamento General de Exámenes de la Universidad Nacional Autónoma de México, por haberse realizado conforme a las exigencias correspondientes, se aprueba la nombrada tesis, que además de las opiniones que cita, contiene las que son de exclusiva responsabilidad de su autor. En consecuencia, se autoriza su presentación al Jurado respectivo.

"El interesado deberá iniciar el trámite para su titulación dentro de los seis meses siguientes (contados de día a día) a aquél en que le sea entregado el presente oficio, en el entendido de que transcurrido dicho lapso sin haberlo hecho, caducará la autorización que ahora se le concede para someter su tesis a examen profesional, misma autorización que no podrá otorgarse nuevamente, sino en el caso de que el trabajo recepcional conserve su actualidad y siempre que la oportuna iniciación del trámite para la celebración del examen haya sido impedida por circunstancia grave, todo lo cual calificará la Secretaría General de la Facultad".

ATENAMENTE
"POR MI RAZA HABLARÁ EL ESPIRITU"
DIRECTOR DEL SEMINARIO

FACULTAD DE DERECHO
SEMINARIO DE DERECHO
CONSTITUCIONAL Y DE AMPARO
LIC. EDUARDO ELIAS MUSI.

*mpm.

UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO
FACULTAD DE DERECHO
SEMINARIO DE DERECHO CONSTITUCIONAL Y DE AMPARO
NOMBRE: Miguel Ángel
PORTELA FLORES
FECHA: 30 Mayo 2005
FIRMA: [Firma]



UNIVERSIDAD NACIONAL
AVENIDA DE
MEXICO

FACULTAD DE DERECHO

SEMINARIO DE DERECHO CONSTITUCIONAL
Y DE AMPARO.

Sr. Lic. Edmundo Elías Musi.
Director del Seminario de Derecho
Constitucional y de Amparo.
P r e s e n t e .

Muy apreciable Señor Director:

Por medio de esta misiva me estoy permitiendo manifiestar a usted que, habiendo tenido el gusto, primero, de dirigir la elaboración del trabajo que, a título de tesis profesional — presenta el alumno MIGUEL ANGEL FORTELA FLORES, cuyo título es — "EL INFORME PREVIO EN EL JUICIO DE AMPARO INDIRECTO. SUS EFECTOS PROCESALES Y NATURALEZA JURIDICA", y ahora, debidamente revisado, me estoy permitiendo someterlo a su consideración para los efectos que estime usted procedentes.

Aprovecho la oportunidad para saludarlo con el afecto de siempre.

Atentamente
"POR MI RAZA HABLARA EL ESPIRITU".
Ciudad Universitaria, D.F., a 26 de febrero de 2005.

Lic. Jesús Martínez García.
Profesor de la Facultad de Derecho.

"/".

A mis padres:

Angel Portela Barrera

y

Columba Flores de Portela,

por su amor, ejemplos y consejos sabios,
virtudes que constituyen sustento de mi
existencia.

A mis hermanos:
con filial cariño.

A Alejandra:
mi amada y eterna compañera.

A mis hijos:
en tributo a su amor,
altos principios y
valores.

A las Instituciones forjadoras de mi instrucción académica:

Escuela Primaria Cuauhtémoc.

Escuela Secundaria Diurna número 86.

Colegio de Bachilleres, Plantel 4

A mi Alma Mater: Universidad Nacional Autónoma de México,
Facultad de Derecho.

A MIS MAESTROS,
EN LOS DIVERSOS ESTADIOS DE MI INSTRUCCION;
CON ESPECIAL AGRADECIMIENTO AL
SEÑOR LICENCIADO JESÚS MARTINEZ GARCIA,
QUIEN A TRAVES DE SU VALIOSA DIRECCIÓN Y
BONDAD HIZO POSIBLE EL PRESENTE TRABAJO.

AL HONORABLE JURADO.

**EL INFORME PREVIO EN EL JUICIO DE AMPARO INDIRECTO. SUS
EFECTOS PROCESALES Y NATURALEZA JURÍDICA.**

INDICE

PÁGINA

INTRODUCCIÓN

CAPITULO I.

EL JUICIO DE AMPARO INDIRECTO	1
a).- El control jurisdiccional de la constitucionalidad.	10
b).- Concepto e importancia del juicio de amparo indirecto.	22
c).- Requisitos para su procedencia	43
d).- Órgano Jurisdiccional competente que conoce del juicio de Amparo indirecto.	51
e).- Forma y término para su interposición.	73

CAPITULO II.

EL INFORME PREVIO.	94
a).- El derecho de defensa de los gobernantes.	117
b).- Su fuente emisora (Autoridad Responsable)	123

c).- Su objeto. 126

d).- Su relación con la audiencia incidental. 129

CAPÍTULO III.

EFFECTOS PROCESALES DEL INFORME PREVIO 134

a).- Rendición del informe previo. 135

b).- Omisión del informe previo. 138

c).- Extemporaneidad del Informe Previo. 142

CAPÍTULO IV.

NATURALEZA JURÍDICA DEL INFORME PREVIO. 148

a).- Por su origen. 148

b).- Por su autoridad que lo rinde. 152

c).- Por su objetivo en la audiencia incidental. 155

d).- Por su efecto e influencia en la resolución incidental. 157

CONCLUSIONES

BIBLIOGRAFÍA

INTRODUCCION.

Nuestro sistema jurídico Mexicano, se encuentra enaltecido con la noble institución del juicio de Amparo, que constituye un verdadero medio de control de la constitucionalidad y de la legalidad, entendiéndose como tal la preservación y cumplimiento de los mandamientos que establece la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, así como el cumplimiento y observancia de las leyes expedidas conforme a esa Ley Suprema.

La protección de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, así como el respeto de las garantías individuales que consagra dicha Constitución y la observancia de las leyes que de ella emanen, se tutela a través del juicio de amparo, previsto en los artículos 103 y 107 de nuestra Constitución y reglamentado en la Ley de Amparo, denominada también Ley Reglamentaria de los artículos 103 y 107 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

El amparo, como figura jurídica constitucional es una sola institución. Sin embargo, atendiendo a su génesis constitucional y reglamentación procesal, su concepto original se ha bifurcado y, como consecuencia de ello, ha adquirido dos denominaciones en los foros judiciales, a saber: el juicio de amparo que se interpone ante los Tribunales Colegiados de Circuito, llamado Juicio de Amparo Directo, o uni-instancial, y el amparo que se pide ante un juez de distrito, llamado Juicio de Amparo Indirecto o bi-instancial, denominaciones adoptadas en nuestra praxis y que nosotros acogemos.

Es en el Juicio de Amparo Indirecto o bi-instancial donde surge la figura legal que incumbe al título del presente trabajo, que

denominamos: "El Informe Previo en el Juicio de Amparo Indirecto. Sus Efectos Procesales y Naturaleza Jurídica."

El objetivo de este estudio, bajo el título antes precisado, estriba en pretender adentrarnos a la interesante figura del informe previo; es decir, dónde y cómo surge dicha figura jurídica; cual es su fundamento legal de ese informe previo; qué debemos entender como tal; el por qué de su denominación; en qué consiste dicho informe; las repercusiones que tiene dentro del proceso que le da origen; quién o quiénes tienen la carga de dicho informe previo; en qué momento se produce; cuál es la naturaleza jurídica de ese informe previo; todo esto con la finalidad de tener un conocimiento mayor acerca de la referida figura jurídica.

La selección del tema que nos ocupa, obedece a la inquietud de responder a los cuestionamientos antes mencionados; lo que pretendemos, haciendo previamente y durante el desarrollo de ese estudio, breve referencia al Amparo en general, excelsa institución que distingue al Sistema Jurídico Mexicano de sistemas jurídicos de otras latitudes, en virtud de que es en nuestro sistema judicial, el creador de tan noble institución, que se erige en un importante sistema tutelar de la Constitucionalidad y de la Legalidad en nuestra Nación, configurando una garantía integral para el goce de los derechos de los gobernados, inquietud que, satisfecha que sea, nos permita tener convicción de la importancia de esa figura jurídica en el ejercicio de la abogacía.

CAPITULO I.

EL JUICIO DE AMPARO INDIRECTO.

Con el propósito de tener un marco de referencia que nos permita entender de mejor manera el tema que desarrollaremos en este trabajo, que intitulamos “El Informe Previo en el Juicio de Amparo Indirecto, sus efectos Procesales y Naturaleza Jurídica”, resulta necesario hacer una breve alusión respecto del Juicio de Amparo en general, para posteriormente tratar el Amparo Indirecto, en virtud de que, tal como se señalará durante el desarrollo de este trabajo, el Informe Previo es una figura jurídica intrínseca de éste último, es decir, del juicio de amparo indirecto.

En virtud de que el Amparo es toda y una sola institución jurídica, como lo señalamos en la introducción, y, específicamente, el amparo indirecto es, únicamente una forma o modalidad de éste atendiendo a su vía y a su regulación procesal en nuestra legislación, como lo veremos más adelante, consideramos pertinente hacer referencia a algunos antecedentes que nuestros ilustres tratadistas han emitido respecto de la Institución Jurídica del Amparo en general, para posteriormente encaminarnos al tratamiento del **juicio amparo indirecto**.

A través del transcurso del tiempo, juristas, estudiosos del Derecho y tratadistas de nuestra institución del amparo han formulado de manera brillante su particular concepto de lo que es el de amparo, partiendo, para ello, desde varios puntos de vista para sustentar su propio concepto, mismo que, no en pocas ocasiones difieren entre sí, aún cuando dichos conceptos tienen elementos comunes en su concepción lógico-jurídica.

El autor Fernando Arilla Bas, al abordar el concepto de amparo, refiere, primeramente, a la etimología de la palabra amparo, diciendo:

“La voz amparo, como sinónimo de protección, proviene de emparamentum, o sea la protección que otorgaban los Reyes a los súbditos que lo solicitaban.”¹

En nuestro país, las corrientes más autorizadas acostumbran citar como antecedentes próximos del amparo, el proyecto de Constitución para el Estado de Yucatán, elaborado a fines de 1840, por el eminente jurista Don Manuel Crescencio Rejón, quien emplea por primera vez, en el México independiente, el término jurídico **Amparo**, siguiendo probablemente, dicen los estudiosos, la tradición hispana.

El artículo 53 del proyecto de Constitución para el Estado de Yucatán de diciembre de 1840, elaborado por el ilustre jurista, establecía:

“Corresponde a este Tribunal reunido (la Suprema Corte de Justicia del Estado de Yucatán): 1.- “Amparar en el goce de sus derechos a los que le pidan su protección, contra las leyes y decretos de la Legislatura que sean contrarios a la Constitución; o contra las providencias del Gobernador o

¹ ARILLA BAS, Fernando. El Juicio de Amparo. 5ª. ed.; Ed. Kratos, S. A de C.V., México, D. F., 1992, pág. 16.

Ejecutivo reunido, cuando en ellas hubiesen infringido el Código fundamental o las Leyes, limitándose en ambos casos a reparar el agravio en la parte en que éstas o la Constitución hubiesen sido violadas.”²

El amparo, como Institución Jurídica en nuestro sistema Legislativo Mexicano, ha sido objeto de diversos estudios por eminentes juristas y estudiosos del derecho, los que se han abocado a desentrañar su origen, precisar su concepto, así como sus antecedentes mediatos e inmediatos, acudiendo, para ello, a la agotadora investigación de diversos sistemas jurídicos de otras latitudes.

El interés de dichos estudiosos en cuanto al origen del amparo, comprende, igualmente, el de determinar o atribuir la paternidad de este noble Institución Jurídica a algún personaje, lo cual, al día de hoy, dichos intelectuales disienten entre sí, pues unos atribuyen esa paternidad al egregio Manuel Crescencio Rejón, mientras que otros consideran como creador de esa excelsa Institución al insigne don Mariano Otero.

En este orden de ideas, y con independencia del cuestionamiento acerca del creador del amparo como Institución, de conformidad con los diversos estudios e investigaciones llevados al cabo por la pléyade de tratadistas, se ha llegado a la conclusión indiscutible, de que el amparo es una Institución genuina de nuestro sistema

² BURGOA ORIHUELA, Ignacio. *El Juicio de Amparo*, 39ª. ed., Ed. Porrúa, S.A de C.V., México, 2002, pág 112.

jurídico mexicano, criterio aceptado unánimemente por juristas y estudiosos del derecho.

Por lo que hace a los antecedentes de la figura jurídica del amparo debemos decir que, si bien es cierto que, de acuerdo a diversas investigaciones y estudios a los distintos sistemas legislativos de otros países, se pueden apreciar en ellos instituciones con aparentes similitudes con el amparo mexicano, no es menos cierto que esas similitudes ni remotamente constituyen un antecedente de nuestra Magna Institución, sino simplemente una similitud, tal vez accidental, pero que de ninguna manera puede considerarse como un antecedente del amparo, pues, como se ha señalado con antelación, esta Institución tiene su origen y su evolución en nuestra Nación, constituyendo un alto honor para el Sistema Jurídico Mexicano.

El amparo, tal como hoy lo conocemos, nació en la Constitución de 1857, cuyo artículo 101 se halla reproducido por el artículo 103 de la Constitución de 1917, que establece:

“Artículo 103. Los tribunales de la Federación resolverán toda controversia que se suscite:

I. Por leyes o actos de la autoridad que violen las garantías individuales;

II.-Por leyes o actos de la autoridad federal que vulneren o restrinjan la soberanía de los Estados o la esfera de competencia del Distrito Federal; y

III.-Por leyes o actos de las autoridades de los Estados o del Distrito Federal que invadan la esfera de competencia de la autoridad federal.”

Previamente a los conceptos del amparo que señalaremos más adelante, consideramos pertinente hacer una breve referencia sobre el aspecto filosófico y social de esa institución, es decir, a los motivos que dan origen y existencia al amparo.

En este orden, el Doctor Ignacio Burgoa Orihuela, al exponer la fundamentación filosófica del juicio de amparo, plantea la cuestión consistente en determinar si la existencia y estructura normativa del juicio de amparo depende sólo de la voluntad del Estado a través de sus órganos representativos o, por el contrario, si dicha Institución surge por la necesidad de proteger las garantías individuales contra cualquier acto del poder público que afectare la esfera del gobernado; expresando el jurista:

“El juicio de amparo (para referirnos ya en especial a nuestra institución), no se funda, pues, exclusivamente en razones positivas, de carácter estrictamente legal; su fundamentación no radica nada más en un conjunto de preceptos o normas jurídicas, fruto de una cierta actividad legislativa, sino que está dotada de raigambres filosóficos y su implantación, basada en principios necesarios de la personalidad humana,

obedece a una exigencia universal del hombre.”³

Una vez que quedó asentado una breve idea del aspecto filosófico y social del Amparo, aludiremos a algunos conceptos o definiciones que del juicio de amparo han emitido diversos juristas y estudiosos de esa nuestra Magna Institución, para, posteriormente, tratar de dilucidar lo que es el juicio de amparo indirecto, el cual es objeto de este capítulo, en virtud de que, es dentro del juicio de amparo indirecto donde surge la figura jurídica del Informe previo y las características que son materia del presente estudio.

En relación al concepto de juicio de amparo, en base a arduas investigaciones e interpretación jurídica de la legislación que sustancial y adjetivamente prevé la figura del amparo, estudiosos y tratadista del Derecho han emitido sus valiosas y brillantes consideraciones a través de las cuales sustentan, de manera personal, la definición o concepto del juicio de amparo.

Al respecto, Ignacio L. Vallarta, citado por Horacio Ámbar Álvarez y de Alba, dice:

“El amparo puede definirse diciendo que ese el proceso legal intentado para recuperar sumariamente cualquiera de los derechos del hombre consignados en la Constitución y atacados por una autoridad que ha invadido la esfera local o federal respectivamente.”⁴

³ BURGOA ORIHUELA, Ignacio; ob. cit. pág. 26.

⁴ AMBAR ALVAREZ Y DE ALBA, Horacio. El Amparo contra Leyes, 1ª. Reimpresión, Ed. Trillas, México, 1990, pág. 62.

Por su parte, Eduardo Pallares, citado también en la obra de Horacio Ámbar Álvarez y de Alba, define al amparo en los siguientes términos:

“Amparo. Su naturaleza Jurídica. La Leyes que lo rigen lo consideran como un juicio autónomo, cuya finalidad es tomar el orden Constitucional, el principio de legalidad y hacer efectivas por el órgano jurisdiccional las garantías otorgadas por los primeros veintiocho artículos de la Constitución General de la República.”⁵

Ignacio Burgoa Orihuela, en su obra, describe las notas esenciales del juicio de amparo, diciendo:

“El amparo es un juicio o proceso que se inicia por la acción que ejercita cualquier gobernado, ante los órganos jurisdiccionales federales contra todo acto de autoridad (lato sensu) que le causa un agravio en su esfera jurídica y que lo considere contrario a la Constitución, teniendo por objeto invalidar dicho acto o despojarlo de su eficacia por su inconstitucionalidad o ilegalidad.”⁶

⁵ ob. cit. pág 60.

⁶ BURGOA ORIHUELA, Ignacio; ob. cit. pág. 173.

León Orantes, citado por Horacio Ambar Alvarez y de Alba, dice:

“Es pues, el juicio de amparo, un procedimiento de orden jurisdiccional, tanto por la naturaleza del órgano capacitado para conocer de él, como de la función intrínseca y material que le está encomendada.”⁷

Como se desprende de los conceptos que han quedado transcritos, desde un punto de vista técnico-jurídico y atendiendo a la naturaleza del juicio de amparo, existe consenso general en que el amparo es un medio protector de la Constitucionalidad y de la legalidad; lo primero, porque su fin último es el de tutelar el principio de la supremacía constitucional que se traduce en el orden Constitucional y las garantías establecidas en la propia Constitución; lo segundo, porque, igualmente, el objeto del amparo se extiende a tutelar los ordenamientos secundarios, es decir, mediante el juicio de amparo no únicamente se protege a la Constitución impugnando los actos que violen los preceptos constitucionales, sino todas y cada una de las prerrogativas y derechos previstos en las Leyes secundarias que emanen de la Constitución, pugnando porque todas las leyes secundarias y los actos de las autoridades se encuentren ajustados a esas leyes, lo que constituye la garantía de legalidad.

Ahora bien, habiendo hecho referencia al concepto de amparo en general, bajo los términos que lo concibe cada uno de los autores

⁷ AMBAR ALVAREZ Y DE ALBA, Horacio; ob. cit. pág 68.

supracitados, procederemos a enunciar el antecedente del juicio de amparo indirecto.

La existencia del juicio de amparo, en su denominación o forma de juicio de **amparo indirecto** comienza en la Ley de Amparo de 1919, pues en las Leyes anteriores a ésta la Suprema Corte de Justicia de la Nación no conocía directamente del juicio de amparo, sino siempre conocía de los amparos con motivo de la revisión interpuesta por una de las partes en contra de la sentencia de los Jueces de Distrito.

En la práctica forense, y de conformidad a nuestra legislación vigente, el amparo que se promueve ante un Juez de Distrito, o ante un Tribunal Unitario de Circuito en caso de Jurisdicción Concurrente, se le llama **amparo indirecto**, figura que trataremos más adelante al abordar el sub-capítulo correspondiente al concepto e importancia del juicio de amparo indirecto.

a).- El control jurisdiccional de la constitucionalidad.

Atendiendo a que el objeto principal del presente estudio lo constituye la figura jurídica del Informe Previo en el Juicio de Amparo Indirecto, y que la Institución Jurídica del amparo constituye el medio de control de la Constitucionalidad, como se verá durante el desarrollo del presente trabajo, para estar en aptitud de poder entender de mejor manera el título del presente capítulo consideramos necesario primeramente aludir, aún de manera sucinta, algunas ideas que nos lleven a comprender lo que se significa control jurisdiccional de la constitucionalidad.

Para el fin antes mencionado, es menester referirnos a algunas nociones respecto al significado de los vocablos que conforman el título que denominamos "Control Jurisdiccional de la Constitucionalidad" es decir, aludiremos a la connotación que en este tema se atribuye a la palabra control; así como el significado de los términos jurisdiccional y constitucionalidad, para, posteriormente, amalgamarlos en un todo a fin de tratar de comprender lo que para nosotros significa control jurisdiccional de la constitucionalidad.

La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, es la Ley Fundamental del Estado, en virtud de que en ella se integra la base jurídica, política y social sobre la que descansa toda la estructura estatal, y de la cual emanan todos los poderes y normas, siendo, en consecuencia, la Ley Suprema, debido a que en nuestro ordenamiento jurídico no puede, ni debe, existir sobre o por encima de esa Ley Suprema un cuerpo legal; en consecuencia, toda legislación, que necesariamente derive de ella, deberá supeditarse a esa Ley Fundamental, teniendo todas las autoridades estatales, y

en especial la autoridad judicial, la obligación de ceñir sus actos conforme a los mandamiento de esa Ley Suprema; las características antes señaladas constituyen el Principio de la Supremacía Constitucional.

Siendo nuestra Constitución la Ley Fundamental y Suprema, existe la obligación de ser respetada; para la observancia y el respeto irrestricto de la Constitución se requiere que toda actividad de las autoridades tenga un control, y una sanción cuando se infringen los mandatos constitucionales, control y sanción que deben ser mediante leyes y medios legales, que, igualmente, deben sujetarse a la propia Constitución.

Conforme a los principios y fundamentación jurídica que hemos reseñado en los párrafos que anteceden, el juicio de amparo se revela como un medio jurídico de protección o tutela de la Constitución, es decir, se erige en el medio de control de la constitucionalidad, en virtud de que mediante ese juicio se protege la Constitución y, por ende, al gobernado en contra de la violación de sus garantías individuales consagradas en la Ley Fundamental, así como los derechos y prerrogativas que las leyes, expedidas conforme a la Constitución, otorguen a los particulares.

En efecto, el juicio de amparo tiene como objetivo connatural a su esencia proteger un ordenamiento de derecho superior, o sea la Constitución, de las posibles violaciones que en su contra cometan las autoridades del Estado en perjuicio del gobernado; por tanto, el amparo es un medio de **control** mediante el cual se preserva el orden constitucional, es decir, lo que la Ley Suprema determina.

Atendiendo lo anterior y aplicado el término control al tema que nos ocupa, podemos decir que el **control** de la constitucionalidad es la actividad del Estado que ejerce a través de uno sus órganos legalmente competente para ello, encaminada a la supervisión y vigilancia a la que está sujeta toda actividad de las autoridades en la aplicación de la Ley fundamental, a través de la institución del amparo que es un medio de control de la Constitución.

Por lo que respecta al término **jurisdiccional**, éste deriva del vocablo **jurisdicción**, respecto del cual la doctrina heredada de los romanos enseña que el concepto de jurisdicción abarca, dentro de su gran amplitud, la suma de facultades que se atribuyen a los poderes del Estado moderno. Sin embargo, el término jurisdicción cobra un sentido restringido al depositarlo el mencionado poder del Estado en uno de sus órganos que lo conforman: **el Poder Judicial**, representado en los juzgados, limitándose así, de manera meramente formal, la función jurisdiccional como propia y exclusiva de los Jueces, frente a la función administrativa, que se reserva al poder ejecutivo y la función legislativa que se encomienda al Congreso de la Unión.

A este respecto, Hugo Rocco, citado por el Dr. Octavio A. Hernández, dice que la ciencia jurídica aún no ha resuelto el problema de la naturaleza jurídica de la jurisdicción. Sin embargo, este último autor, involucrando también a la competencia territorial, define a la jurisdicción en los términos siguientes:

“La jurisdicción es, pues, potestad judicial, cuyo ejercicio tiende, obviamente, a tutelar o proteger a la totalidad del derecho positivo o conjunto de

ordenamientos (códigos, leyes, reglamentos, decretos) en vigor en una circunscripción política determinada, y hacer efectiva su vigencia”.⁸

Aplicada la idea de jurisdicción, que en sentido amplio se ha reseñado, podemos entender que la **jurisdicción** se traduce en la potestad del órgano jurisdiccional; es decir, del poder judicial, cuyo ejercicio tiende a proteger el orden jurídico fundamental expresado en la Constitución.

En cuanto al término **constitucionalidad**, éste se encuentra íntimamente ligado al de Constitución, Ley suprema y fundamental del Estado, creada por el Constituyente en ejercicio de la soberanía y voluntad del pueblo, por lo que la constitucionalidad, a nuestro juicio, es toda actividad encaminada a observar y hacer vigente los preceptos de la Constitución y las leyes que de ella emanen.

Ahora bien, el juicio de amparo tiene por esencia hacer vigentes las garantías individuales del gobernado contempladas en la Ley Fundamental, ante cualquier acto o ley que por su violación se cause agravio a dicho gobernado, conforme a la fracción I del artículo 103 de la Constitución, que establece:

“Artículo 103. Los tribunales de la Federación resolverán toda controversia que se suscite:

⁸ HERNANDEZ, Octavio A. Curso de Amparo; Instituciones Fundamentales. 2ª. ed. Ed. Porrúa, México, 1983, pág. 8.

**I. Por leyes o actos de la autoridad que
violen las garantías individuales.”**

Conforme a nuestra doctrina la protección de dichas garantías individuales se denomina **control constitucional**, en virtud de que mediante la institución del amparo se tutelan las garantías individuales que la propia Constitución expresamente otorga al gobernado; tal como lo prevé la citada fracción I del artículo 103 constitucional, en virtud de que el amparo es procedente por violación a los derechos que la Constitución otorga a sus habitantes frente a las autoridades, derechos que al estar comprendidos en la Ley Fundamental, tienen el rango de derechos Constitucionales.

Del texto literal de la antecitada fracción I, parecería que mediante el amparo únicamente se preservarían las garantías individuales contenidas en los primeros veintinueve artículos de la Constitución, y no se protegería al gobernado contra cualquier ley o acto que no estuvieren comprendidos en esos primeros veintinueve artículos de la Constitución, lo cual es inexacto, en virtud de que nuestro juicio de amparo es un verdadero medio de control de la constitucionalidad y de la legalidad, en razón de que la **garantía de legalidad** se encuentra consagrada en el artículo 14 Constitucional, en sus párrafos segundo, in fine, tercero y cuarto; así como en el artículo 16 Constitucional, protegiendo de esa manera todas y cada una de las disposiciones previstas en la Ley Fundamental, que implica, desde luego, la exacta aplicación de todas las leyes secundarias que emanen de nuestra Ley Suprema, a través del de amparo, lo que doctrinalmente se denomina como **control de la legalidad**, consistente en que a través del juicio de amparo también se hacen vigentes los derechos contemplados en dichos dispositivos constitucionales, al ser procedente el amparo contra leyes

secundarias y todo acto que importe privación y molestia al gobernado emanado de una autoridad; concluyendo con esto que el juicio de amparo se ha constituido como un medio jurídico de control de la constitucionalidad y extraordinario de la legalidad.

Ahora bien, siendo el juicio de amparo un sistema de control de la Constitucionalidad y de la Legalidad, en los términos antes apuntados, dicho control debe recaer en un órgano competente para precisamente garantizar el estricto cumplimiento del orden constitucional.

En relación al tema que nos ocupa, el maestro Ignacio Burgoa, al tratar en su obra la naturaleza y conceptos jurídicos del juicio de amparo, menciona los sistemas de control del orden constitucional, diciendo:

“En el decurso de la historia jurídico-política, dentro de los regímenes que han estado vigentes, podemos descubrir dos sistemas de control o preservación del orden constitucional: el ejercido por órgano político y el realizado por órgano jurisdiccional.”⁹

Baste la cita anterior para saber que contrario al Sistema de tutela de la Constitución por órgano jurisdiccional, existió el control de la Constitución por órgano político, de los cuales únicamente haremos breve alusión a éste último de forma meramente comparativa con el primero, para así exaltar los atributos del

⁹ BURGOA ORIHUELA, Ignacio; ob. cit. Pág 154.

sistema de **control de constitucionalidad por órgano jurisdiccional** que rige en nuestro sistema jurídico.

Como mera referencia del sistema de control de la constitucionalidad por órgano político, diremos que es el que se ejerció por el “Supremo Poder Conservador” de la Constitución Centralista de 1836, al cual estaba encomendada la protección del orden establecido por la Constitución, en el que la petición de declaración de inconstitucionalidad de un acto o de una ley la formulaban las mismas autoridades contra aquéllas responsables que habían cometido la violación, caracterizándose, igualmente, porque el procedimiento de impugnación no constituía un juicio contencioso entre el órgano peticionario y la autoridad transgresora de la Constitución, sino un simple estudio sin prosecución judicial, del órgano controlador respecto del acto reclamado, siendo su resolución de efectos erga omnes; como dijimos, este sistema no es aplicable en nuestro sistema judicial de control de la constitucionalidad.

A diferencia del sistema antes mencionado, existe el **control de constitucionalidad por órgano jurisdiccional**, cuyas características son las siguientes:

1.-La protección constitucional se confiere a un órgano judicial con facultades expresas para impartir esa protección, o se ejerce por las autoridades judiciales en observancia del principio de supremacía de la Ley Fundamental.

2.-La petición de inconstitucionalidad incumbe a cualquier gobernado que mediante una ley o acto de autoridad sufre un agravio en su esfera jurídica.

3.-Ante el órgano judicial de control se substancia un verdadero procedimiento contencioso (juicio o proceso) entre el agraviado y el órgano de autoridad de quien emana el acto que se impugne; o bien, dentro de los procedimientos comunes, la autoridad del conocimiento, prescinde de la aplicación u observancia de la ley que el agraviado ataca por inconstitucional.

4.- Las decisiones que emite el órgano de control únicamente se hacen aplicables al peticionario del amparo, atendiendo el principio de la relatividad.

El sistema de control Constitucional por órgano jurisdiccional antes apuntado es el que rige en nuestra Nación por mandato Constitucional, reglamentado a través de la Ley de Amparo, llamada también Ley Reglamentaria de los artículos 103 y 107 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, que regula, precisamente, el juicio amparo, medio de control de la constitucionalidad por órgano jurisdiccional.

En nuestro sistema de **control de la constitucionalidad por órgano jurisdiccional**, es el Poder Judicial Federal el encargado de llevarlo a cabo, es decir, de velar, mediante el juicio de amparo, por el estricto cumplimiento y observancia, no únicamente de las garantías individuales que la Constitución otorga a los gobernados, sino el estricto cumplimiento de los actos y leyes secundarias, ajustándolos a la Constitución.

Al respecto el Doctor Octavio A. Hernández sostiene:

**“En México la protección del orden
jurídico constitucional está encomendada,**

en lo esencial, al Poder Judicial de la Federación, el desempeño de cuyas atribuciones respectivas constituye la garantía de aquél (de modo excepcional colaboran con la protección de la vigencia de la ley fundamental, el Senado de la República y la Cámara de Diputados, en el caso de juicio político de responsabilidad...). Por ello es dable hablar con propiedad de la jurisdicción constitucional mexicana, pues el “Poder Judicial, específicamente el Poder Judicial Federal, constituye el poder garante de la Constitución” como hace ver Fix-Zamudio.”¹⁰

Fix-Zamudio, citado por el Doctor Octavio A. Hernández, dice que la jurisdicción nacional mexicana se integra por cuatro procesos, mismos que a continuación mencionamos, en virtud de que, entre éstos, se encuentra nuestro juicio de amparo, a saber: ¹¹

1.-Juicio Político o de responsabilidad de los altos funcionarios, previsto en los artículos 76, fracción VII, y 111 Constitucionales. El primero de los cuales erige al Senado de la República en Gran Jurado para conocer de los delitos oficiales de los altos funcionarios, previa acusación de la Cámara de Diputados. Mediante este juicio se ejerce un control de la constitucionalidad por **órgano político** erigido en tribunal y cuyos fallos son

¹⁰ HERNANDEZ, Octavio A. ob. cit. pág. 8.

¹¹ Ob. cit. Pp.8 y 9.

ininpugnables. Este juicio es propiamente un proceso instaurado a determinado funcionario, sin que sea mediante el juicio de amparo.

2.-Proceso de litigio constitucional entre las entidades federativas o entre éstas y la Federación, previsto en el artículos 105 de la Constitución; en éste se ventilan las controversias que se suscitan entre dos o más Estados o entre los Poderes de un mismo Estado, sobre la constitucionalidad de sus actos; los conflictos entre la Federación y uno o más Estados, así como aquéllos conflictos en que la Federación fuere parte. El órgano competente para conocer de dichas controversias, sustanciar y resolver, es la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

3.- El **juicio de amparo**, de donde deriva el objeto de nuestro estudio, estatuido por los artículos 103 y 107 de nuestra Ley Fundamental, constituye, al decir del maestro Fix Zamudio, citado por el Doctor Octavio A. Hernández:

“la institución más usual, querida y apreciada en nuestro ordenamiento jurídico, no solo por los juristas, sino por el pueblo mexicano..... la garantía jurisdiccional de mayor eficacia y.... la única de aplicación práctica en nuestro sistema constitucional.”¹²

4.- El proceso investigador de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, previsto en el artículo 97, párrafos segundo y tercero, Constitucional, través del cual la Suprema Corte de Justicia, de

¹² HERNANDEZ, Octavio A. ob. cit. pág. 10.

manera potestativa, cuando así lo juzgue o lo pidiere el Ejecutivo Federal, alguna de las Cámaras del Congreso de la Unión, o el Gobernador de un Estado, nombrar alguno de sus miembros o comisionados especiales, únicamente para que averigüe algún hecho o hechos que constituyan una grave violación de alguna garantía individual; también podrá solicitar al Consejo de la Judicatura Federal que averigüe la conducta de un Juez o Magistrados Federal. Estando facultado nuestro Máximo Tribunal para practicar de oficio la averiguación de algún hecho o hechos que constituyan la violación del voto público, pero solo en los casos en que a su juicio pudiera ponerse en duda la legalidad de todo el proceso de elección de alguno de los Poderes de la Unión.

El Doctor Octavio A. Hernández, al referirse a la integración de la jurisdicción constitucional mexicana, aludiendo al control de la Constitucionalidad por órgano jurisdiccional, dice:

“En México la protección del orden jurídico constitucional está encomendado, en lo esencial, al Poder Judicial de la Federación, el desempeño de cuyas atribuciones respectivas constituye la garantía de aquél (de modo excepcional colaboran en la protección de la vigencia de la Ley fundamental, el Senado de la República y la Cámara de Diputados Federal, en el caso del juicio político de responsabilidad....” ¹³

¹³ HERNANDEZ, Octavio A. ob. cit. pág. 8.

Atendiendo a la naturaleza del juicio de amparo como verdadero medio del control de la Constitucionalidad, a la forma que dicho amparo se encuentra consignado en nuestra Ley Fundamental y en su Ley reglamentaria, que es la Ley de Amparo, a nuestro juicio podemos decir que el control jurisdiccional de la Constitucionalidad se traduce en el ejercicio del Poder Judicial Federal para la estricta observancia de la Constitución mediante el juicio de amparo, en los casos que se violen las disposiciones Constitucionales en perjuicio del gobernado.

b).- Concepto e importancia del juicio de amparo indirecto.

Toda vez que el juicio de amparo es toda y una sola institución jurídica, y **el amparo indirecto** es únicamente una forma o modalidad de éste, de conformidad con su regulación procesal en nuestra legislación, toca ahora aludir a la definición e importancia del juicio de amparo indirecto.

Ya con antelación hemos asentado que el juicio de amparo, en sentido amplio, es el medio de control de la constitucionalidad mediante el órgano jurisdiccional; pues bien, conforme a lo establecido en los artículos 103 y 107 de nuestra Constitución y a la Ley de Amparo, reglamentaria de esos preceptos Constitucionales, consignan diverso procedimiento y formas del orden jurídico que reviste el juicio de amparo, atendiendo esto a la naturaleza de los actos que se impugnen en esa vía y a la autoridad ante quien se interponga, trayendo como consecuencia esas determinaciones constitucionales la denominación y diferencia de las formas en que se tramita el juicio de amparo, las cuales se precisan en la Ley reglamentaria.

En efecto, los artículos 103 y 107 Constitucionales, determinan:

“Artículo 103. Los tribunales de la Federación resolverán toda controversia que se suscite:”

I. Por leyes o actos de la autoridad que violen las garantías individuales.

II.-Por leyes o actos de la autoridad federal que vulneren o restrinjan la soberanía de los Estados o la esfera de competencia del Distrito Federal.

III.-Por leyes o actos de las autoridades de los Estados o del Distrito Federal que invadan la esfera de competencia de la autoridad federal.”

“Artículo 107. Todas las controversias de que habla el artículo 103 se sujetarán a los procedimientos y formas del orden jurídico que determine la ley, de acuerdo con las bases siguientes:

I. El juicio de amparo se seguirá siempre a instancia de parte agraviada;

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 declaración 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 artículos 103 y 107 de esta Constitución.

Cuando se reclamen actos que tenga 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 o a los núcleos de población que de hecho o por derecho guarden el estado comunal, o a los ejidatarios o comuneros, deberán recabarse de oficio todas aquellas pruebas que puedan beneficiar a las entidades o individuos mencionados y acordarse las diligencias que se estimen necesarias para precisar sus derechos agrarios, así como la naturaleza y efectos de los actos reclamados.

En los juicios a que se refiere el párrafo anterior no procederá, en perjuicio de los núcleos ejidales o comunales, o de los ejidatarios o comuneros, el sobreseimiento por inactividad procesal ni la caducidad de la instancia, pero uno y otra sí podrán decretarse en su beneficio. Cuando se reclamen actos que afecten los derechos colectivos del núcleo tampoco procederán el desistimiento ni el consentimiento expreso de los propios actos, salvo que el primero sea acordado por la Asamblea General o el segundo emane de ésta.

III.- Cuando se reclamen actos de tribunales judiciales, administrativos o de

trabajo, el amparo sólo procederá en los casos siguientes:

a).- **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 el resultado del fallo, siempre que en materia civil haya sido impugnada la violación en el curso del procedimiento mediante el recurso ordinario establecido por la ley e invocada como agravio en la segunda instancia, si se cometió en la primera. Estos requisitos no será exigibles en el amparo contra sentencias dictadas en controversias sobre acciones del estado civil o que afecten al orden y a la estabilidad de la familia;.**

b).- **Contra actos en juicio cuya ejecución sea de imposible reparación, fuera de juicio o después de concluido, una vez agotados los recursos que en su caso procedan; y”.**

c).- **Contra actos que afecten a personas extrañas al juicio.**

IV. En materia administrativa, el amparo procede, además, contra resoluciones que causen agravio no reparable mediante algún recurso, juicio, o medio de defensa legal. No será necesario agotar éstos cuando la ley que los establezca exija, para otorgar la suspensión del acto reclamado, mayores requisitos que los que la ley reglamentaria del juicio de amparo requiera como condición para decretar esa suspensión.

V.- El amparo contra sentencias definitivas o laudos y resoluciones que pongan fin al juicio sea que la violación se cometa durante el procedimiento o en la sentencia misma, se promoverá ante el tribunal colegiado de circuito que corresponda, conforme a la distribución de competencias que establezcan la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, en los casos siguientes:

a) En materia penal contra resoluciones definitivas dictadas por tribunales judiciales, sean éstos federales, del orden común o militares.

b) En materia administrativa, cuando se reclame por particulares sentencias definitivas y resoluciones que ponen fin al juicio dictadas por tribunales

IV. En materia administrativa, el amparo procede, además, contra resoluciones que causen agravio no reparable mediante algún recurso, juicio, o medio de defensa legal. No será necesario agotar éstos cuando la ley que los establezca exija, para otorgar la suspensión del acto reclamado, mayores requisitos que los que la ley reglamentaria del juicio de amparo requiera como condición para decretar esa suspensión.

V.- El amparo contra sentencias definitivas o laudos y resoluciones que pongan fin al juicio sea que la violación se cometa durante el procedimiento o en la sentencia misma, se promoverá ante el tribunal colegiado de circuito que corresponda, conforme a la distribución de competencias que establezcan la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, en los casos siguientes:

a) En materia penal contra resoluciones definitivas dictadas por tribunales judiciales, sean éstos federales, del orden común o militares.

b) En materia administrativa, cuando se reclame por particulares sentencias definitivas y resoluciones que ponen fin al juicio dictadas por tribunales

administrativos o judiciales, no reparables por algún recurso, juicio o medio ordinario de defensa legal;

c) En materia civil cuando se reclamen sentencias definitivas dictadas en juicios de orden federal o en juicios mercantiles, sea federal o local la autoridad que dicte el fallo, o en juicios del orden común.

En los juicios civiles del orden federal las sentencias podrán ser reclamadas en amparo por cualquiera de las partes, incluso por la Federación, en defensa de sus intereses patrimoniales; y

d) En materia laboral, cuando se reclamen laudos dictados por las Juntas Locales o La Federal de Conciliación y Arbitraje, o por el Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje de los Trabajadores al Servicio del Estado;

La Suprema Corte de Justicia, de oficio o a petición fundada del correspondiente Tribunal Colegiado de Circuito, o del Procurador General e la República, podrá conocer de los amparos directos que por su interés y trascendencia así lo ameriten.

VI. En los casos a que se refiere la fracción anterior, la Ley Reglamentaria de los artículos 103 y 107 de ésta Constitución señalará el trámite y los términos a que deberán someterse los Tribunales Colegiados de Circuito y, en su caso, la Suprema Corte de Justicia, para dictar sus respectivas resoluciones;

VII. El amparo contra actos en juicio, fuera de juicio o después de concluido, o que afecten a personas extrañas al juicio, contra leyes o contra actos de autoridad administrativa, se interpondrá ante el juez Distrito bajo cuya jurisdicción se encuentre el lugar en que el acto reclamado se ejecute o trate de ejecutarse, y su tramitación se limitará al informe de la autoridad, a una audiencia para la que se citará en el mismo auto en el que se mande pedir el informe y se recibirán las pruebas que las partes interesadas ofrezcan y oirán los alegatos, pronunciándose en la misma audiencia la sentencia.

VIII. Contra sentencias que pronuncien en amparo los Jueces de Distrito o los Tribunales Unitarios de Circuito procede revisión. De ella conocerá la Suprema Corte de Justicia :

a) Cuando habiendo impugnado en la demanda de amparo, por estimarlos directamente violatorios de ésta Constitución, leyes federales o locales, tratados internacionales, reglamentos expedidos por el Presidente de la República de acuerdo con la fracción I del artículo 89 de ésta Constitución y reglamentos de leyes locales expedidos por los gobernadores de los Estados, o por el Jefe del Distrito Federal, subsista en el recurso el problema de constitucionalidad;

b) Cuando se trate de los casos comprendidos en las fracciones II y III del artículo 103 de ésta Constitución.

La Suprema Corte de Justicia, de oficio o a petición fundada del correspondiente Tribunal Colegiado de Circuito, o del Procurador General de la República, podrá conocer de los amparos en revisión, que por su interés y trascendencia así lo amerite.

En los casos no previstos en los párrafos anteriores, conocerán de la revisión los Tribunales Colegiados de Circuito y sus sentencias no admitirán recurso alguno.

IX. Las resoluciones que en materia de amparan directo pronuncien los Tribunales

Colegiados de Circuito no admiten recurso alguno, a menos e que decidan sobre la inconstitucionalidad de una ley o establezcan la interpretación directa de un precepto de la Constitución cuya resolución, a juicio de la Suprema Corte de Justicia y conforme a acuerdos generales, entrañen la fijación de un criterio de importancia y trascendencia. Sólo en éste hipótesis procederá la revisión ante la Suprema Corte de Justicia, limitándose la materia del recurso exclusivamente a la decisión de las cuestiones propiamente constitucionales;

X. Los actos reclamados podrán ser objeto de suspensión en los casos y mediante las condiciones y garantías que determine la ley, para lo cual se tomará en cuenta la naturaleza de la violación alegada, la dificultad de reparación de los daños y perjuicios que pueda sufrir el agraviado con su ejecución, los que la suspensión origine a terceros perjudicados y el interés público.

Dicha suspensión deberá otorgarse respecto e las sentencias definitivas en materia penal al comunicarse la interposición del amparo, y en materia civil mediante fianza que dé el quejoso para responder de los daños y perjuicios que tal

suspensión ocasionare, la cual quedará sin efecto si la otra parte da contrafianza para asegurar la reposición de las cosas al estado que guardaban si se concediese el amparo, y a pagar los daños y perjuicios consiguientes;

XI. La suspensión se pedirá ante la autoridad responsable cuando se trate de amparos directos promovidos ante los Tribunales Colegiales e Circuito y la propia autoridad responsable decidirá al respecto. En todo caso el agraviado deberá presentar la demanda de amparo ante la propia autoridad responsable, acompañando copias de la demanda para las demás partes en el juicio, incluyendo al Ministerio Público y una para el expediente. En los demás casos, conocerán y resolverán sobre la suspensión los Juzgados de Distrito o los Tribunales Unitarios de Circuito.

XII. La violación de las garantías de los artículos 16, en materia penal, 19 y 20 se reclamarán ante el superior del tribunal que la cometa, o ante el Juez de Distrito o Tribunal Unitario de Circuito que corresponda, pudiéndose recurrir, en uno y otro caso, las resoluciones que se pronuncien, en los términos prescritos por la fracción VIII.

Si el Juez de Distrito o el Tribunal Unitario de Circuito no residieren en el mismo lugar en que reside la autoridad responsable, la ley determinará el juez o tribunal ante el que se ha de presentar el escrito de amparo, el que podrá suspender provisionalmente el acto reclamado, en los casos y términos que la ley establezca;

XIII. Cuando los Tribunales Colegiados de Circuito sustenten tesis contradictorias en los juicios e amparo de su competencia, los Ministros de la Suprema Corte de Justicia, El Procurador General de la República, los mencionados Tribunales o las partes que intervinieron en los juicios en que dichas tesis fueron sustentadas, podrán denunciar la contradicción ante la Suprema Corte de Justicia, a fin de que el Pleno o la Sala respectiva, según corresponda, decidan la Tesis que debe prevalecer como jurisprudencia.

Quando las Salas de la Suprema Corte de Justicia sustenten tesis contradictorias en los juicios de amparo materia de sus competencia, cualquiera de éstas Salas, el Procurador General de la República o las partes que intervinieron en los juicios en que tales tesis hubieren sido sustentadas, podrán denunciar la contradicción ante la

Suprema Corte de Justicia, que funcionando en pleno decidirá cuál tesis debe prevalecer.

La resolución que pronuncien las Salas o el Pleno de la Suprema Corte en los casos a que se refieren los dos párrafos anteriores, sólo tendrán el efecto de fijar la jurisprudencia y no afectará la situaciones jurídicas concretas derivadas de las sentencias dictadas en los juicios en que hubiese ocurrido la contradicción, y

XIV. Salvo lo dispuesto en el párrafo final de la fracción dos de éste artículo, se decretará el sobreseimiento del amparo o la caducidad de la instancia por inactividad el quejoso o del recurrente, respectivamente cuando el acto reclamado sea del orden civil o administrativo, en los casos y términos que señale la ley reglamentaria. La caducidad de la instancia dejará firme la sentencia recurrida;

XV. El Procurador General de la República o el agente del Ministerio Público Federal que al efecto designare, será parte en todos los juicios de amparo; pero podrán abstenerse de intervenir en dichos juicios cuando el caso de que se trate carezca, a su juicio, de interés público.

XVI. Si concedido el amparo la autoridad responsable insistiere en la repetición del acto reclamado o tratare de eludir la sentencia de la autoridad federal, y la Suprema Corte de Justicia estima que es inexcusable el cumplimiento, dicha autoridad será inmediatamente separada de su cargo y consignada al Juez de Distrito que corresponda si fuere excusable, previa declaración de incumplimiento o repetición la Suprema Corte requerirá a la responsable y le otorgará un plazo prudente para que ejecute la sentencia. si la autoridad no ejecuta la sentencia en el término concedido, la Suprema Corte de Justicia procederá en los términos primeramente señalados.

Quando la naturaleza del acto lo permita, la Suprema Corte de Justicia, una vez que hubiera determinado el incumplimiento o repetición del acto reclamado, podrá disponer de oficio del cumplimiento sustituto de las sentencias de amparo, cuando su ejecución afecte gravemente a la sociedad o a terceros en mayor proporción que los beneficios económicos que pudiera obtener el quejoso. Igualmente, el quejoso podrá solicitar ante el órgano que corresponda, el cumplimiento sustituto de

la sentencia de amparo, siempre que la naturaleza del acto lo permita.

La inactividad procesal o la falta de promoción de parte interesada, en los procedimientos tendientes al cumplimiento de las sentencias de amparo, producirá su caducidad en los términos de la ley reglamentaria.

XVII. La autoridad responsable será consignada a la autoridad correspondiente, cuando no suspenda el acto reclamado debiendo hacerlo, y cuando admita fianza que resulten ilusoria o insuficiente, siendo, en estos dos últimos casos, solidaria la responsabilidad civil de la autoridad con el que ofreciere la fianza y el que le prestare; y

XVIII. Se deroga.”

De los preceptos constitucionales supratranscritos se desprenden dos tipos de juicio de amparo: uno, el amparo que se interpone ante los Tribunales Colegiados de Circuito, y el otro, el que se interpone ante el Juez de Distrito, otorgando competencia a cada uno de esos órganos jurisdiccionales para conocer de esos juicios de conformidad a la naturaleza de los actos que son materia del amparo.

Al respecto, debe destacarse que de conformidad a diversas reformas realizadas a la Constitución Federal, actualmente la

Suprema Corte de Justicia de la Nación tiene facultad para, de oficio o a petición fundada del correspondiente Tribunal Colegiado de Circuito o del Procurador General de la República, conocer y resolver de los **amparos directos** que por su interés y trascendencia así lo ameriten, esto en ejercicio de su **facultad de atracción** prevista en el artículo 107 Constitucional, fracción V, inciso d), último párrafo; así como lo previsto en el artículo 182 de la Ley de Amparo. De igual forma, y de acuerdo a lo dispuesto por el artículo 37 de la Ley de Amparo, puede interponerse **amparo indirecto** ante el **Tribunal Unitario de Circuito**, esto conforme a la figura jurídica denominada **jurisdicción concurrente**, establecida en el artículo 37 de la Ley de la materia.

En la práctica diaria y de conformidad con nuestra legislación vigente, el juicio de amparo que se promueve ante un Tribunal Colegiado de Circuito, o ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación en ejercicio de su facultad de atracción, se denomina amparo directo; obedeciendo tal apelativo a la denominación del Título Tercero, Libro primero, de la Ley de amparo; en tanto el amparo que se inicia ante un Juez de Distrito, o ante un Tribunal Unitario de Circuito con motivo de la jurisdicción concurrente, se le llama **juicio de amparo indirecto**.

En nuestra legislación positiva no existe una expresa denominación ni definición de lo que es el juicio de amparo indirecto, únicamente el artículo 107, fracción VII, Constitucional, refiere al amparo que se interpondrá ante el Juez de Distrito; asimismo, el Capítulo I, Título Segundo, del Libro Primero, de la Ley de Amparo, que comprende los artículos 114 y 115, se denomina "Del Juicio de Amparo ante los Juzgados de Distrito", estableciendo en su artículo 114 los actos contra los cuales el

amparo se pedirá ante el Juez de Distrito, mismos a los que aludiremos más adelante.

Por otra parte, el Capítulo I, Título Tercero, del Libro Segundo de la Ley Reglamentaria de los Artículos 103 y 107 Constitucionales, que comprende los artículos del 158 al 165, se denomina “De los Juicios de Amparo Directo ante los Tribunales Colegiados de Circuito”; estableciéndose en el artículo 158 que el juicio de amparo directo es competencia de los Tribunales Colegiados de Circuito que correspondan, en los términos establecidos por las fracciones V y VI del artículo 107 Constitucional.

Efectivamente, los preceptos legales que regulan al juicio de amparo que se tramita ante el Juez de Distrito, no identifican a ese juicio bajo la denominación de amparo indirecto, pues como se advierte del artículo 114 de la Ley de Amparo, el amparo que se promueva contra los actos y en los casos que se prevén en las diversas fracciones de ese precepto legal, únicamente dice que se pedirá ante el Juez de Distrito.

De las diversas fracciones que conforman el artículo 114 de la Ley de Amparo, se desprende que en éstas no existe denominación alguna en el sentido de mencionar bajo la denominación de **amparo indirecto** al juicio que se tramita ante el Juez de Distrito, pues en esas fracciones únicamente se precisan los actos que pueden impugnarse ante esa autoridad jurisdiccional

El maestro Burgoa, en la búsqueda de encontrar la justificación de la denominación de amparo indirecto, primeramente de manera lógica y razonada establece lo que es directo y lo que es indirecto, expresando:

“Lo directo o inmediato implica una relación entre dos elementos, un nexo entre cuyos puntos de enlace no existe ningún intermedio; por ende, adoptando un punto de exclusión lo indirecto se referirá a aquél vínculo real o ideal que une a dos elementos por conducto de algún o algunos intermedios.”¹⁴

En base a su razonamiento, y considerando la instancia jurisdiccional en que se **resuelve en definitiva** el juicio de amparo, el maestro describe lo que es el amparo indirecto, en los siguientes términos:

“El llamado “amparo indirecto” es, pues, el opuesto al denominado “amparo directo”. ¿Cuál es el punto de vista que se toma en consideración para establecer esta clasificación terminológica? Creemos que es la instancia jurisdiccional en que resuelve definitivamente el juicio de amparo; por tal motivo, siendo la Suprema Corte o los Tribunales Colegiados de Circuito los que, en sus respectivos casos, dictan la última o única palabra en materia de amparo en general, se colige que los juicios de amparo que se inician ante y se resuelven por un Juez de Distrito, llegan por conducto de

¹⁴ BURGOA ORIHUELA, Ignacio. ob. cit. Pág.629.

éste, al conocimiento de dichos órganos judiciales, al través del recurso de revisión que se interponga en contra de la resoluciones, es decir, indirecta o mediatamente. Por el contrario, se suele llamar directos a los amparos que ante la Suprema Corte o los mencionados Tribunales se promueven en única instancia, debido a que su conocimiento por estos órganos jurisdiccionales se suscita sin desarrollo previo de otras instancias.”¹⁵

No obstante la disertación anterior, el maestro opina que es inadecuada la clasificación del juicio de amparo genérico, en el sentido de dividirlo en directo e indirecto, porque no puede hablarse con propiedad de dicha clasificación, señalando que existen denominaciones más lógicas y más jurídicas para designar a las dos especies del juicio de amparo, ya que al amparo que se inicia ante Juez de Distrito se podría llamar **Amparo bi- instancial**, por desarrollarse su tramitación total en dos instancias; en tanto que aquél juicio del que directamente conocen la Suprema Corte o los Tribunales Colegiados de Circuito, debería llamársele amparo uni- instancial.

Al respecto, debemos decir que, si bien el amparo que se inicia ante y resuelve un Juez de Distrito, podría constar de dos instancias, la primera consistente en la substanciación del proceso que concluye con la sentencia que emite el Juez de Distrito, y la segunda, al interponerse el recurso de revisión en contra de la

¹⁵ BURGOA ORIHUELA, Ignacio. ob. cit. Pág.629 y 630.

sentencia emitida por el propio Juez de Distrito, dichas circunstancias no son suficientes para denominar a ese juicio amparo indirecto, en virtud de que la acción constitucional se ejercita de manera directa ante el órgano jurisdiccional competente, que unitariamente se resuelve en un solo proceso, es decir, desde la demanda hasta la obtención de la sentencia definitiva, con total independencia de que ésta última la pronuncie la Suprema Corte o el Tribunal Colegiado de Circuito con motivo del recurso de revisión que al efecto interponga una de las partes.

En la práctica diaria de los foros judiciales se ha considerada del todo acertada la sugerencia del maestro Burgoa para designar al juicio de amparo directo como **uni-instancial**, aquél del que conoce la Suprema Corte de Justicia de la Nación ejercitando la facultad de atracción, y los Tribunales Colegiados de Circuito en única instancia, y; juicio de **amparo indirecto o bi-instancial** aquél juicio que se tramita ante un Juzgado de Distrito en primera instancia, y en grado de revisión en segunda; denominaciones que acogemos, principalmente, porque nuestra Ley Fundamental, en sus artículos 103 y 107, en los que consagra la Institución del Amparo, no hace referencia a las dos denominaciones bajo las cuales se tramita el juicio de amparo; únicamente la Ley de la Materia, en su Título Tercero del Libro Primero, lo denomina “De los juicios de amparo directo ante los Tribunales Colegiados de Circuito.”; sin hacer alusión a la denominación de Amparo Indirecto al regular el juicio de amparo que se interpone ante los Juzgados de Distrito y los Tribunales Unitarios de Circuito.

Considerando los elementos previstos en el artículo 107, fracción VII, a lo preceptuado en los artículos 114 y 115 de la Ley de Amparo, así como a la praxis, podemos decir que el **amparo**

indirecto o bi-instancial es aquél juicio de amparo que se interpone ante un Juez de Distrito contra los actos y bajo las condiciones previstos en la fracción VII del artículo 107 Constitucional, y contra los actos y resoluciones previstos en los artículos 114 y 115 de la Ley de Amparo, que violen las garantías constitucionales, teniendo por objeto invalidar dichos actos por su inconstitucionalidad o ilegalidad.

Teniendo como antecedente la gran trascendencia e importancia que el juicio de amparo, en general, representa en nuestro país, el juicio de amparo indirecto o bi- instancial comparte exactamente la misma importancia que tiene el amparo en general, en virtud que a través del juicio de amparo indirecto se protegen los derechos públicos, subjetivos e individuales del gobernado ante cualquier violación de los órganos del Estado, bien que dichas violaciones sean a las garantías individuales consagradas en los veintinueve primeros artículos de nuestra Constitución, o bien, la violación de la garantía de legalidad consagrada en los artículos 14 y 16 de nuestra Ley Suprema, que implica la observancia, a cargo de la autoridad, de toda ley que de ella emane; siendo la nota distintiva y condición sine qua non para la interposición y procedencia del **juicio de amparo indirecto**, que el acto impugnado no constituya un sentencia definitiva civil, penal o administrativa, o un laudo arbitral también definitivo, sino que los actos a combatir a través del juicio de amparo indirecto o bi- instancial sean los señalados específicamente en el artículo 107 fracción VII y en el artículo 114 de la Ley de Amparo, que son: actos en juicio; fuera de juicio o después de concluido; actos que afecten a personas extrañas al juicio; actos de autoridad administrativa, es decir, distinta de los tribunales judiciales, administrativos o del trabajo; actos dentro de juicio cuya ejecución sea de imposible reparación; y actos o leyes

que entrañen una interferencia competencial entre las autoridades federales y locales, esto último, conforme al artículo 103 Constitucional, fracción II y III.

En este sentido, el amparo indirecto constituye el medio más eficaz para impugnar los actos de autoridad que vulneren las garantías individuales del gobernado, radicando **la importancia** del juicio de amparo indirecto en el hecho de que ante la inminencia del acto o ante la realización del acto mismo, el agraviado tiene la facultad de interponer juicio de amparo indirecto contra esos actos violatorios de su esfera jurídica, siendo mayormente la interposición del amparo indirecto contra actos fuera de juicio, en los que el quejoso tiene expedito su derecho para impugnar los actos que le agravian y que considera inconstitucionales, sin que para la interposición de ese juicio el quejoso tenga que recurrir previamente a diversa instancia.

c) Requisitos para su procedencia.

La interposición y, por ende, la procedencia del juicio de amparo indirecto o bi-instancial, debe, necesariamente, en primer lugar, fundarse en los **requisitos** y condiciones que determina el artículo 107 Constitucional, en su fracción VII, así como en lo dispuesto por el artículo 114 de la Ley de Amparo.

Debemos considerar como requisitos para la procedencia del amparo indirecto la concurrencia de todos los elementos legales que en lo conducente establece la Constitución y la Ley de Amparo, pues de no reunirse dichos elementos resultaría improcedente ese juicio de garantías, tanto en su interposición, como en su concesión a través de la sentencia que en él se dicte.

De conformidad al contenido de los preceptos legales que regulan el amparo indirecto, se desprende la necesaria concurrencia de diversos elementos para la procedencia del juicio de amparo indirecto, que podríamos clasificar en: unos, requisitos de fondo y; otros: requisitos de forma; ambos requisitos de suma importancia para la procedencia del juicio de amparo indirecto o bi-instancial.

Uno de los requisitos fundamentales para la procedencia del amparo indirecto es el que se sustenta en el principio de **competencia constitucional** en materia de amparo, previsto en la fracción VII del artículo 107 de nuestra Constitución, y; el segundo, en la **naturaleza** de los actos que se impugnen a través de esa vía constitucional, previstos en el artículo 114 de la Ley de Amparo, en que se señalan con toda precisión los casos en que el amparo indirecto debe pedirse ante el Juez de Distrito;

consideramos que dichas circunstancias constituyen requisitos esenciales para la procedencia del amparo indirecto.

Atendiendo a los principios antes señalados, la acción constitucional de juicio de amparo indirecto se ejercita ante un Juez de Distrito cuando los actos de autoridad que se reclamen no sean sentencias definitivas o laudos laborales definitivos, **sino** actos en juicio; fuera de juicio o después de concluido; actos que afecten a personas extrañas al juicio; actos de autoridad administrativa, es decir, distinta de los tribunales judiciales, administrativos o del trabajo; actos dentro de juicio cuya ejecución sea de imposible reparación; por lo tanto, si se trata de cualesquiera de uno de dichos actos, es procedente el juicio de amparo indirecto o bi- instancial.

El artículo 114 de la Ley de Amparo, al reglamentar el juicio de amparo ante los Juzgados de Distrito, señala, de manera expresa, los actos y resoluciones contra los cuales se debe interponer el amparo indirecto, así como la naturaleza de las autoridades a quien se les atribuye esos actos; señalamientos legales que podríamos denominar como requisitos esenciales o de fondo para la procedencia del juicio de amparo indirecto.

En razón de la importancia que reviste el contenido del artículo en cita, nos permitiremos transcribir cada una de las fracciones que lo conforman, haciendo el comentario que consideramos pertinente:

“Artículo 114. El amparo se pedirá ante el Juez de Distrito:

I. Contra leyes federales o locales, tratados internacionales, reglamentos expedidos por el Presidente de la República de acuerdo con la fracción I del artículo 89 constitucional, reglamentos de leyes locales expedidos por los gobernadores de los Estados, u otros reglamentos, decretos o acuerdos de observancia general, que por su sola entrada en vigor o con motivo del primer acto de aplicación, causen perjuicios al quejoso.”

La disposición prevista en la fracción I del artículo 114 de la Ley de Amparo, establece la procedencia del amparo indirecto para impugnar todo tipo de leyes, comprendiéndose en éstas los ordenamientos legales, tratados internacionales, decretos, acuerdos de observancia general y reglamentos federales y locales, por contener normas jurídicas generales, abstractas e impersonales.

El amparo indirecto es procedente, tanto para impugnar **leyes auto-aplicativas**, como **leyes hetero-aplicativas**.

Doctrinal y jurisprudencialmente; se consideran **leyes auto-aplicativas** aquéllas que por su sola expedición conllevan una afectación inmediata a determinados individuos, en las hipótesis y casos previstos en dicho ordenamiento; es decir, es la ley que a partir de su vigencia causa afectación a la esfera jurídica del quejoso, no requiere acto de aplicación para producir sus efectos.

Las leyes hetero-aplicativas son aquéllas que necesitan la comisión de un acto aplicativo posterior a su expedición, que imponga los propios mandatos que contempla esa Ley y que impliquen un agravio personal, directo y concreto al quejoso, condición capital sobre la que se sustenta nuestro juicio de amparo en general.

“II. Contra actos que no provengan de tribunales judiciales , administrativos o del trabajo.

En estos casos, cuando el acto reclamado emane de un procedimiento seguido en forma de juicio, el amparo solo podrá promoverse contra la resolución definitiva por violaciones cometidas en la misma resolución o durante el procedimiento, si por virtud de estas últimas hubiere quedado sin defensa el quejoso o privado de los derechos que la ley de la materia conceda, a no ser que el amparo sea promovido por persona extraña a la controversia;”

Los actos que la citada fracción II refiere, son los actos de las autoridades administrativas o del trabajo que funcionan como meros órganos gubernativos, tales como el presidente de la República, las distintas Secretarías del despacho y departamentos administrativos, sus numerosas dependencias, las autoridades militares no judiciales, los gobernadores y los distintos funcionarios

gubernativos de los Estados, las autoridades municipales de toda clase.

Podemos agregar que, de conformidad con la fracción en comentario, el legislador otorga la competencia al Juez de Distrito para conocer del juicio de amparo indirecto en base a la **naturaleza formal** de las autoridades emisoras del acto reclamado.

“III. Contra actos de Tribunales Judiciales, Administrativos o del Trabajo ejecutados fuera de juicio o después de concluido.”

Este **primer párrafo** de la fracción en estudio, alude a los actos de los tribunales judiciales, administrativos o del trabajo, ejecutados **fuera de juicio o después de concluido**, por lo que la reclamación de esos actos está supeditada al agotamiento de los recursos ordinarios que en su caso procedan; es decir, **se debe agotar el principio de definitividad**.

El **párrafo segundo** de la fracción III en comento, señala:

“Si se trata de ejecución de sentencia, solo podrá promoverse el amparo contra la última resolución dictada en el procedimiento respectivo, pudiendo reclamarse en la misma demanda las demás violaciones cometidas durante ese

**procedimiento que hubieren dejado sin
defensa al quejoso.”**

Este párrafo segundo, del artículo 114 de la Ley de la materia, regula la manera de reclamar en amparo los actos de ejecución de sentencia, y dispone que sólo podrá promoverse el juicio de garantías contra la última resolución dictada en dicho procedimiento, pero, entonces, también podrán reclamarse las violaciones de carácter procesal, siempre que hubiesen dejado sin defensa al quejoso, debiendo considerar que la última resolución no es la última que aparezca en los autos respectivos, sino la que se haya dictado para **poner fin** al procedimiento de ejecución.

**“Tratándose de remates, sólo podrá
promoverse el juicio contra la resolución
definitiva en que se aprueben o
desaprueben;”**

En relación al supratranscrito **párrafo tercero** del citado artículo 114, debe decirse que, por sus términos, abarca a todo tipo de remates, no sólo los que se llevan a cabo por ejecución de sentencia, sino también los motivados por convenio entre las partes, y la reclamación de ambos debe plantearse **contra la última resolución** en que se apruebe o desapruebe dicho remate.

**“IV. Contra actos en el juicio que tengan
sobre las personas o las cosas una ejecución
que sea de imposible reparación.”**

La fracción en comento trata de los actos que tienen lugar en el juicio o se ejecutan en el curso de un juicio, que sean de ejecución de imposible reparación; y el juicio a que se refiere dicha fracción no es únicamente contra actos en proceso judicial, sino también en administrativos o del trabajo, ya que no expresa limitación alguna.

“V. Contra actos ejecutados dentro o fuera de juicio que afecten a personas extrañas a él, cuando la ley no establezca a favor del afectado algún recurso ordinario o medio de defensa que pueda tener por efecto modificarlos o revocarlos, siempre que no se trate de juicio de tercería.”

Esta fracción V exige que la ley no establezca a favor del tercero perjudicado algún recurso ordinario o medio de defensa que tenga como efecto revocar o modificar el acto de que se trate; sin embargo, conforme al inciso c) de la fracción III del artículo 107 Constitucional, el extraño a juicio tiene el derecho expedito de acudir al amparo sin previos requisitos.

“VI.-Contra las leyes o actos de autoridad federal o de los estados en los casos de las fracciones II y III del artículo 1° de esta Ley.”

Las leyes o actos de autoridad que alude esta fracción VI son federales como estatales, en los casos de las fracciones II y III del artículo 1° de la Ley de Amparo, que son los mismos a que se refieren las fracciones II y III del artículo 103 Constitucional.

“VII. Contra las resoluciones del Ministerio Público que confirmen el no ejercicio o el desistimiento de la acción penal, en los términos de lo dispuesto por el párrafo cuarto del artículo 21 Constitucional.”

Mediante reforma al artículo 114 de la Ley de Amparo, publicada el 9 de junio del 2000, se adicionó esta fracción, que prevé la procedencia del amparo indirecto o bi-instancial contra las resoluciones emitidas por el Ministerio Público relativas al no ejercicio o desistimiento de la acción penal, la cual se encuentra íntimamente ligada con el artículo 10 de la Ley de la materia.

Como se puede apreciar de las siete fracciones del artículo 114 de la Ley de Amparo, que han quedado transcritas, para la interposición del amparo indirecto o bi-instancial es necesario que sean los actos que se precisan cada una de ellas y que concurren los requisitos y condiciones previstos en las mismas.

d) Órgano Jurisdiccional Competente que Conoce del Juicio de Amparo Indirecto

Para efecto de una mayor comprensión del tema que iniciamos en este apartado, es decir, para entender con precisión sobre que bases se sustenta la competencia del órgano judicial que conoce del juicio de amparo indirecto o bi-instancial, nos referiremos, primeramente, a señalar algunas ideas respecto del término **jurisdicción** y del término **competencia**.

En nuestro sistema jurídico mexicano, en el que por mandato constitucional impera el principio de división de Poderes, el Estado realiza sus atribuciones mediante tres funciones jurídicamente distintas, que son la legislativa, la ejecutiva y la judicial.

La calificación específica de dichas funciones puede establecerse desde dos puntos de vista: el **material**, que consiste en atender la naturaleza intrínseca o substancial de la función que realiza el Estado, considerando los elementos distintivos de dicha función, y; el aspecto **formal**, que tiene como base la calidad constitucional de la autoridad que está encargada de realizarla.

De acuerdo al criterio material, lo que distingue a las tres funciones en que se pueden realizar las atribuciones del estado, son la clase de los efectos que se ocasionan por medio de ellas y la forma como se desarrollan; por ejemplo, la función legislativa consiste en que el Estado despliega una actividad para la creación, modificación o extinción de situaciones jurídicas abstractas, mediante la expedición de leyes. La función ejecutiva es la actividad integrada por actos materiales concretos, en los que se trate de la

aplicación de normas de derecho objetivo, sin que exista controversia alguna. La función judicial consiste en la actividad del Estado mediante la cual aplica el Derecho Objetivo, mediante la resolución de un conflicto jurídico previo con motivo de una controversia entre partes determinadas.

Conforme a lo anterior, es decir, atendiendo a las funciones específicas del Estado que han quedado señaladas, se vislumbra ya la competencia del órgano estatal encargado de su realización, ya que cada una de esa tres funciones estatales, distintas entre sí, se realizan por diversos órganos del Estado, creados por la Constitución o por la Ley.

Ahora bien, adentrándonos al tema diremos que el término **jurisdiccional** deriva del vocablo **jurisdicción**, el cual, según la doctrina, dice que el concepto de jurisdicción abarca, dentro de su gran amplitud, la suma de facultades que se atribuyen a los poderes del Estado.

Sin embargo, el término **jurisdicción**, cobra un sentido restringido en el Estado moderno, al depositarlo el mencionado poder del Estado a uno de sus órganos que lo conforman: el **Poder judicial**, representado en los juzgados, limitándose así, de manera formal, la función jurisdiccional como propia y exclusiva de los jueces, frente a la función administrativa que se reserva al Poder Ejecutivo; y a la legislativa, que se desempeña por diversas entidades creadas por la Constitución, como el Congreso de la Unión o las legislaturas de los Estados.

Al respecto, el Dr. Octavio A. Hernández, al referirse al término jurisdicción, nos dice:

“La doctrina heredada de los romanos enseña que el concepto de jurisdicción abarca, dentro de su gran amplitud, la suma de facultades y atribuciones que hoy día se atribuyen a los tres poderes típicos del Estado moderno, que son el legislativo, el ejecutivo y el judicial, puesto que en su género y origen la jurisdicción es el poder (conjunto de facultades y atribuciones) del Estado.”¹⁶

El citado autor, define a la **jurisdicción** en los términos siguientes:

“La jurisdicción es, pues, potestad judicial, cuyo ejercicio tiende, obviamente, a tutelar o proteger a la totalidad del derecho positivo o conjunto de ordenamientos (códigos, leyes, reglamentos, decretos) en vigor en una circunscripción política determinada, y hacer efectiva su vigencia”.¹⁷

Como se advierte de la definición anterior, en ésta su autor involucra ya la competencia territorial de la jurisdicción; al limitar el ejercicio de esa jurisdicción (facultad) a una circunscripción

¹⁶ Octavio A. Hernández. Ob. Cit. Pág. 7.

¹⁷ Ob Cit. Pág. 8.

política determinada (territorio); y esto es así en virtud de que la jurisdicción está implícitamente relacionada con la competencia, como lo señalaremos más adelante.

Niceto Alcalá-Zamora y Castillo, citado en la obra del Dr. Octavio A. Hernández, conceptúa a la **Jurisdicción**, diciendo que, ésta es:

“...La función desenvuelta por el Estado, para conocer, y en su día decidir y, en su caso, ejecutar la sentencia firme emitida con carácter imperativo por un tercero imparcial, instituido por aquél y situado supra partes, acerca de una o más pretensiones litigiosas deducidas por los contendientes y canalizadas ante el juzgado a través del correspondiente proceso, en el que podrían haber mediado también actuaciones preliminares o asegurativas.” ¹⁸

El maestro Ignacio Burgoa, al referirse a la **función jurisdiccional** del Estado, dice que:

“...la función jurisdiccional o judicial estriba en “decir en derecho” (de acuerdo con la aceptación etimológica de la palabra), esto es, en aplicar el Derecho Objetivo, mediante la resolución de un conflicto jurídico previo, suscitado por una

¹⁸ *Idem*

**controversia entre partes determinadas,
dentro del orden estatal.”¹⁹**

El mismo Maestro Burgoa, considerando las funciones de cada uno de los tres Poderes del Estado, mediante las cuales éste realiza sus atribuciones, define a la **competencia** y a la **competencia jurisdiccional**, diciendo:

Competencia:

“..el conjunto de esa facultades con que la ley en general inviste a cada una de las autoridades encargadas de desempeñar una determinada función estatal, es lo que constituye la competencia, que se revela, por ende, como una limitación normativa a las funciones administrativa, legislativa y jurisdiccional.”²⁰

competencia jurisdiccional:

“...el conjunto de facultades que la normación jurídica otorga a determinadas autoridades estatales, con el fin de establecer el control de la constitucionalidad en los casos previstos por el artículo 103 de la Ley Suprema.”²¹

¹⁹ BURGOA ORIHUELA, Ignacio. ob. cit. Pág. 380

²⁰ Ídem.

²¹ Ob. Cit. Pág. 381

De conformidad con lo anterior, la competencia, en general, es una condición insoslayable para que la actuación de una determinada autoridad, en el desarrollo de su función otorgada por el Estado, sea legalmente válida y eficaz; motivo por el cual, en el desarrollo de la función jurisdiccional la competencia constituye un elemento fundamental para la validez de los actos de autoridad desplegados en dicha función.

Considerando las ideas antes vertidas, podemos decir que, la **jurisdicción**, en términos generales, es el conjunto de facultades atribuidas a una autoridad del Estado, y la **competencia** es la especificación o límite de esas facultades por disposición expresa de la ley, es decir, la competencia es la medida del ejercicio de la jurisdicción.

En nuestro país, la protección del orden jurídico constitucional está encomendada, en lo esencial, al Poder judicial de la Federación, en cuyo desempeño de sus atribuciones constituye la garantía de proteger ese orden jurídico constitucional; es pues, el poder judicial, específicamente el Poder Judicial de la Federación, el Poder garante de la Constitución.

Resumiendo, atendiendo a que la función jurisdiccional es una actividad propia y exclusiva del Poder Judicial, y que el amparo es un medio de control constitucional mediante el cual se protegen las garantías individuales que otorga la Constitución, corresponde ahora determinar el órgano jurisdiccional legalmente competente para conocer del juicio de amparo indirecto o bi-instancial, en primera instancia, en virtud de que la competencia es un presupuesto fundamental; debiendo entender como competencia el conjunto de

facultades con que el orden jurídico inviste a un autoridad para desarrollar su función jurisdiccional.

El fundamento legal que determina la competencia de los Jueces de Distrito para conocer, en primera instancia, del **juicio de amparo indirecto o bi-instancial**, se establece de manera indefectible en nuestra Constitución Política, específicamente en su artículo 107, fracción VII, en el que de manera precisa señala los actos contra los cuales se interpondrá el juicio de garantías ante Juez de Distrito.

Asimismo, la Ley de Amparo, reglamentaria de los artículos 103 y 107 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, así como la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, en sus artículos conducentes, constituyen el fundamento legal que otorga la competencia a los Jueces de Distrito, así como a los Tribunales Unitarios de Circuito, en caso de jurisdicción concurrente, para conocer en primera instancia del amparo indirecto o bi-instancial..

En el cuerpo de dichos ordenamientos legales se establece de manera puntual los actos y leyes que son susceptibles de combatir a través del juicio de amparo indirecto o bi-instancial, que, por exclusión, debemos considerar que el acto reclamado en dicho juicio **no** sea una sentencia definitiva civil, penal, administrativa o un laudo arbitral, o una resolución que ponga fin a una controversia; regla que se contiene en la Constitución General en su artículo 107, fracción VII; en la Ley de Amparo, artículos 114 y 115, y; en la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación en sus artículos 29, 51, 54 y 55; cuerpos normativos que señalan de

manera específica los actos que son susceptibles de ser impugnado a través del juicio de amparo indirecto o bi-instancial.

En efecto, nuestra Legislación vigente, en materia de amparo, de manera puntual precisa la competencia del Juez de Distrito como órgano Jurisdiccional que debe conocer del amparo indirecto o bi-instancial.

Así, por disposición expresa de nuestra Ley Fundamental, en su artículo 107, **fracción VII** determina **la competencia** del Juez de Distrito para conocer del juicio de amparo indirecto o bi-instancial en los casos y contra los actos que dicha fracción refiere, al señalar:

“Artículo 107. Todas las controversias de que habla el artículo 103 se sujetarán a los procedimientos y formas del orden jurídico que determine la ley, de acuerdo a las bases siguientes:”

VII. El amparo contra actos en juicio, fuera de juicio o después de concluido, o que afecten a personas extrañas al juicio, contra leyes o contra actos de autoridad administrativa, se interpondrá ante el Juez de Distrito bajo cuya jurisdicción se encuentre el lugar en el que el acto reclamado se ejecute o se trate de ejecutarse, y su tramitación se limitará al informe de la autoridad, a una audiencia para la que se citará en el mismo auto en el

que se mande pedir el informe y se recibirán las pruebas que las partes interesadas ofrezcan y oirán los alegatos, pronunciándose en la misma audiencia la sentencia.”

Por su parte, la Ley de Amparo, en sus artículos 114 y 115, determina la competencia del Juez de Distrito para conocer del juicio de amparo indirecto o bi-instancial, en los casos previstos en dicho precepto, al determinar:

“Artículo 114. El amparo se pedirá ante el Juez de Distrito:

I. Contra leyes federales o locales, tratados internacionales, reglamentos expedidos por el Presidente de la República de acuerdo con la fracción I del artículo 89 constitucional, reglamentos de leyes locales expedidos por los gobernadores de los Estados, u otros reglamentos, decretos o acuerdos de observancia general, que por su sola entrada en vigor o con motivo del primer acto de aplicación, causen perjuicios al quejoso.

II. Contra actos que no provengan de tribunales judiciales, administrativos o del trabajo.

En estos casos, cuando el acto reclamado emane de un procedimiento seguido en forma de juicio, el amparo solo podrá promoverse contra la resolución definitiva por violaciones cometidas en la misma resolución o durante el procedimiento, si por virtud de estas últimas hubiere quedado sin defensa el quejoso o privado de los derechos que la ley de la materia conceda, a no ser que el amparo sea promovido por persona extraña a la controversia;

III. Contra actos de Tribunales Judiciales, Administrativos o del Trabajo ejecutados fuera de juicio o después de concluido.

Si se trata de ejecución de sentencia, solo podrá promoverse el amparo contra la última resolución dictada en el procedimiento respectivo, pudiendo reclamarse en la misma demanda las demás violaciones cometidas durante ese procedimiento que hubieren dejado sin defensa al quejoso.

Tratándose de remates, sólo podrá promoverse el juicio contra la resolución definitiva en que se aprueben o desaprueben;

IV. Contra actos en el juicio que tengan sobre las personas o las cosas una ejecución que sea de imposible reparación.

V. Contra actos ejecutados dentro o fuera de juicio que afecten a personas extrañas a él, cuando la ley no establezca a favor del afectado algún recurso ordinario o medio de defensa que pueda tener por efecto modificarlos o revocarlos, siempre que no se trate de juicio de terceraía.

VI.-Contra las leyes o actos de autoridad federal o de los estados en los casos de las fracciones II y III del artículo 1º de esta Ley.

VII. Contra las resoluciones del Ministerio Público que confirmen el no ejercicio o el desistimiento de la acción penal, en los términos de lo dispuesto por el párrafo cuarto del artículo 21 Constitucional.”

Igualmente, la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, en sus artículos 51, 52, 54 y 55 determinan la competencia de los Jueces de Distrito para conocer del juicio de amparo indirecto, estableciéndose en el artículo 29 de esa Ley Orgánica la competencia para tal fin a favor de los **Tribunales Unitarios de Circuito**, en tratándose de jurisdicción concurrente, retomando así los lineamientos que en lo conducente establecen los artículos 103

y 107 Constitucionales, así como los artículos 37, 114 y 115 de la Ley de Amparo.

En concreto, nos queda claro que conforme a los dispositivos legales antes señalados, los Jueces de Distrito y los Tribunales Unitarios de Circuito conocen, en primera instancia, del amparo indirecto o bi-instancial, que procede contra cualquier acto de autoridad que **no** sea una sentencia definitiva civil, penal, administrativa, laudo laboral, o alguna resolución que ponga fin al juicio, en cuyo caso el agraviado deberá sujetarse a los presupuestos previstos en los dispositivos antes enunciados, mismos que hemos comentado en el capítulo relativo a los requisitos para la procedencia del juicio de amparo indirecto o bi-instancial.

Ahora bien, paralelamente a la competencia de los Jueces de Distrito para conocer del juicio de amparo indirecto, en los casos señalados en los preceptos referidos con antelación, en nuestro sistema jurídico opera un sistema competencial sustentado en tres elementos o factores, que son **el territorio, la materia** jurídica sobre la que verse el acto reclamado y la **calidad de la autoridad responsable**; circunstancias que debemos tomar en cuenta en todo momento para la interposición y procedencia de nuestro juicio de amparo indirecto, toda vez que, de no atender los elementos antes señalados, al promover nuestro juicio de amparo indirecto, éste resultaría improcedente o desechado.

En cuanto al **territorio**, debemos decir que cada Juez de Distrito tiene asignada una determinada circunscripción territorial, o

ámbito espacial, en el que ejerce su función jurisdiccional correspondiente, que en la práctica se conoce como competencia territorial.

La **delimitación territorial** dentro de la cual el Juez de Distrito ejerce su jurisdicción la determina el Consejo de la Judicatura Federal, en ejercicio de la facultad que al respecto le confiere la **fracción VI del artículo 81 de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación**, que a la letra dice:

“Artículo 81. Son atribuciones del Consejo de la Judicatura Federal:

VI Determinar el número, límites territoriales y, en su caso, especialización por materia, de los juzgados de distrito en cada uno de los circuitos.”

El **artículo 36 de la Ley de Amparo** (relacionado con el artículo 107 Constitucional, en su fracción VII), establece las reglas de competencia para los Jueces de Distrito, por razón de territorio, al señalar:

“Artículo 36. Cuando conforme a las prescripciones de esta ley sean competentes los Jueces de Distrito para conocer de un juicio de amparo, lo será aquel en cuya jurisdicción deba tener ejecución, trate de ejecutarse, o se haya ejecutado el acto reclamado.

Si el acto ha comenzado a ejecutarse en un Distrito y sigue ejecutándose en otro, cualquiera de los Jueces de esas jurisdicciones, a prevención, será competente.

Es competente el Juez de Distrito en cuya jurisdicción resida la autoridad que hubiese dictado la resolución reclamada, cuando ésta no requiere ejecución material.”

Del **primer párrafo** del precepto legal supratranscrito se desprende la primera regla de competencia territorial, que es fundamental, la cual dispone que es competente para conocer del juicio de amparo el Juez de Distrito en cuya jurisdicción **deba tener ejecución, trate de ejecutarse, se ejecute o se haya ejecutado** el acto reclamado,

Conforme a la regla anterior, es el **lugar de ejecución** del acto reclamado lo que fija la competencia territorial del Juez de Distrito para ejercer su jurisdicción conociendo del juicio de amparo indirecto; por tanto, cuando sean varios los actos reclamados, siendo unos de carácter ordenadores y otros ejecutivos, el Juez de Distrito competente para conocer del juicio de amparo será aquél en cuyo territorio se localice **el lugar donde la ejecución se vaya a realizar**, no obstante que la orden de dicha ejecución haya sido dictada por una autoridad que no pertenezca o no resida en esa circunscripción territorial.

La competencia de un Juez de Distrito para el conocimiento del juicio de amparo indirecto o bi-instancial, en el que se reclamen actos ordenadores, actos preparatorios y actos ejecutivos, se surte **atendiendo el lugar donde los actos ejecutivos se realicen o traten de realizar**; de tal forma que la residencia de la autoridad ordenadora, o la autoridad a quien se le atribuye los actos preparatorios, resulta irrelevante, en virtud de que es el sitio donde los actos reclamados vayan **a ejecutarse materialmente** lo que establece la competencia territorial de los Jueces de Distrito, es decir, es Juez competente aquél en cuya jurisdicción vaya a ejecutarse materialmente el acto.

Del **párrafo segundo** del artículo 36 de la Ley de Amparo se desprende diversa regla de competencia de los Jueces de Distrito, en razón de territorio, para conocer del Juicio de amparo indirecto. De ésta se infiere que si el acto reclamado ha comenzado a ejecutarse en un Distrito y continúa ejecutándose en otro distinto, es decir, que dichos actos son susceptibles de realizarse materialmente en diferentes lugares, pertenecientes a diversos Distritos, la competencia para conocer del amparo correspondiente es a favor del Juez **que hubiere prevenido**, es decir, aquél que haya **conocido primeramente** del juicio mediante la admisión de la demanda de amparo.

Bajo esta regla, el quejoso puede elegir entre los distintos Jueces de Distrito, en cuya jurisdicción se desarrollen o puedan desarrollarse los actos reclamados, tanto en el caso de que éstos se realicen indistintamente en diversa jurisdicciones, como en el caso de que comiencen a ejecutarse en una y puedan continuar ejecutándose en otra jurisdicción.

Por último, el **párrafo tercero** del artículo 36 de la Ley de Amparo prevé que, cuando el acto reclamado consista en una resolución que no requiera ejecución material, el Juez Distrito para conocer del amparo indirecto es aquél **en cuyo lugar resida la autoridad responsable.**

Esta regla se aplica en tratándose de los casos en que los actos reclamados sean netamente declarativos o absolutamente negativos, que no originen ningún acto ejecutivo; y aún en los casos de que a pesar de que el acto reclamado sea susceptible de ejecutarse materialmente, el quejoso no haya impugnado sus actos ejecutivos, ni señale como responsable a la autoridades que puedan ejecutarlos, pues el Juez de amparo, ni siquiera en el ejercicio de su facultad de suplir la deficiencia de la queja, puede considerar como reclamados actos ejecutivos que con ese carácter no se hayan combatido en la demanda, ni reputar como responsables a las autoridades que como tales no se hayan mencionado en la demanda.

Para ceñirse a esta regla debe determinarse si el solo dictado de la resolución que se impugna contraviene alguna garantía individual en perjuicio del quejoso; esto sucede cuando la autoridad que emite ese acto no tiene la atribución para ordenarlo, es decir, cuando la autoridad que pronuncie la resolución impugnada, careciendo de la facultad jurídica para dictarla, viola una disposición prohibitiva al dictar esa resolución.

La competencia entre los diversos Jueces de Distrito para conocer del amparo indirecto o bi-instancial por razón de territorio,

de acuerdo a lo dispuesto por el artículo 36 de la Ley de Amparo, se puede determinar en **dos momentos**, a saber:

El **primero**, al dictarse el auto inicial correspondiente, cuya declaratoria de incompetencia debe basarse de manera exclusiva en la forma en que se plantea la demanda, es decir, tomando en cuenta **el lugar de los actos reclamados y la residencia de las autoridades** señaladas como responsables.

El **segundo** momento sucede durante **la audiencia constitucional**, tomándose en cuenta los informes justificados que deban rendir las autoridades responsables; esto cuando el Juez de Distrito haya dictado auto admisorio de la demanda, pero que de los informes se demuestre que los actos ejecutivos tratan de realizarse fuera de la jurisdicción de dicho Juez, a menos que el quejoso desvirtúe dichos informes.

En caso de prosperar la incompetencia conforme a los casos antes señalados, la demanda de amparo será remitida al juez de Distrito que se considere competente.

Por otra parte, además de la competencia por razón de territorio de los Jueces de Distrito, y de los Tribunales Unitarios de Circuito en tratándose de jurisdicción concurrente, para conocer del juicio de amparo indirecto o bi-instancial, conforme a lo expresado en párrafos anteriores, existe la **competencia por materia** de los Jueces de Distrito para el conocimiento del juicio constitucional, de acuerdo, precisamente, a la materia jurídica sobre la que verse el acto reclamado; esto es, materia civil, penal, del trabajo o administrativa.

La fijación de competencia por materia sólo rige para los **Jueces de Distrito especializados**, determinación que corresponde establecer al Consejo de la Judicatura Federal, de conformidad a las atribuciones que le concede el artículo **81, fracción VI**, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, al señalar:

“Artículo 81. Son atribuciones del Consejo de la Judicatura Federal:

VI. Determinar el número, límites territoriales y, en su caso especialización por materia , de los juzgados de distrito en cada uno de los circuitos.”

A excepción de los Jueces de Distrito **especializados**, los demás Jueces de Distrito tienen competencia para conocer del juicio de amparo indirecto o bi-instancial sobre cualquier materia, es decir, civil, penal, laboral, agraria y administrativa, así como cuando el acto reclamado en vía de ese amparo sea una ley o un reglamento, conforme a las reglas de competencia territorial antes señaladas.

Por otra parte, como indicamos con antelación, el artículo 29, fracción I, de Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, establece la competencia a favor de un **Tribunal Unitario de Circuito** para conocer del juicio de amparo indirecto o bi-instancial, atendiendo a **la calidad de la autoridad responsable**, al señalar:

“Artículo 29. Los tribunales unitarios de circuito conocerán:

I. De los juicios de amparo promovidos contra actos de otros tribunales unitarios de circuito, que no constituyan sentencias definitivas, en términos de lo previsto por la Ley de Amparo respecto de los juicios de amparo indirecto promovidos ante juez de distrito.

En estos casos el Tribunal unitario competente será el más próximo a la residencia de aquél que haya emitido el acto impugnado;”

La competencia del Tribunal Unitario de Circuito para conocer del juicio de amparo indirecto o bi-instancial, se encuentra condicionada a que el acto reclamado no sea sentencia definitiva dictada en segunda instancia por un Tribunal Unitario dentro de un proceso federal, civil o penal, debiéndose, igualmente, atender lo dispuesto en el artículo 37 de la Ley de Amparo, que prevé la figura de la **Jurisdicción concurrente** para el conocimiento del amparo indirecto o bi-instancial.

Aunada a las competencias antes reseñadas a favor de los órganos competentes para conocer del juicio de amparo indirecto o bi-instancial, existe otra diversa competencia que doctrinalmente se ha llamado **competencia anexa o auxiliar**, prevista en los **artículos 38 y 40 de la Ley de Amparo**, que en lo conducente establecen:

“Artículo 38. En los lugares en que no resida Juez de Distrito, los Jueces de primera instancia dentro de cuya jurisdicción radique la autoridad que ejecuta o trate de ejecutar el acto reclamado, tendrán facultad para recibir la demanda de amparo, pudiendo ordenar que se mantenga las cosas en el estado en que se encuentren, por el término de setenta y dos horas, que deberá ampliarse en lo que sea necesario, atenta la distancia que haya a la residencia del Juez de Distrito; ordenará que se rindan a éste los informes respectivos, y procederá conforme a lo prevenido por el artículo 144. Hecho lo anterior, el Juez de Primera Instancia remitirá al de Distrito, sin demora alguna, la demanda original con sus anexos.”

“Artículo 40. Cuando el amparo se promueva contra un Juez de Primera Instancia y no haya en el lugar otro de la misma categoría, o cuando reclamándose contra diversas autoridades, no resida en el lugar Juez de Primera Instancia o no pudiere ser habido, y siempre que se trate de alguno de los actos enunciados en el artículo anterior, la demanda de amparo podrá presentarse ante cualquiera de las autoridades judiciales, que ejerzan jurisdicción en el mismo lugar, si es que en

él reside la autoridad ejecutora. El Juez recibirá la demanda y procederá conforme a los dos artículos precedentes.”

Los preceptos anteriores tiene su fundamento en lo dispuesto por el **artículo 107 Constitucional, fracción XII, párrafo segundo**, que en lo conducente determina:

“Artículo 107. Todas las controversias de que habla el artículo 103 se sujetará a los procedimientos y formas del orden jurídico que determine la ley, de acuerdo con las bases siguientes:

XII. La violación de las garantías de los artículos 16, en materia penal, 19 y 20 se reclamarán ante el superior del tribunal que la cometa, o ante el Juez de Distrito o Tribunal Unitario de Circuito que corresponda, pudiéndose recurrir , en uno y otro caso, las resoluciones que se pronuncien, en los términos prescritos por la fracción VIII.

Si el Juez de Distrito o el Tribunal Unitario de Circuito no residieren en el mismo lugar en que reside la autoridad responsable, la ley determinará el juez o tribunal ante el que se ha de presentar el escrito de amparo, el que podrá suspender provisionalmente el acto reclamado, en los

casos y términos que la misma ley establezca;”

La competencia con que la Constitución y la Ley de Amparo, a través de los artículos antes invocados, invisten a los Jueces de Primera Instancia y a cualquier autoridad judicial, para intervenir en el juicio de amparo indirecto o bi-instancial, se denomina **competencia anexa o auxiliar.**

Sin embargo, la intervención de las autoridades mencionadas en los artículos 38 y 40 de la Ley de amparo, en el juicio de amparo indirecto, es **limitada**, habida cuenta que su injerencia en ese juicio constitucional es, por una parte efímera y, por otra, se condiciona al hecho de que no resida Juez de Distrito en el lugar que resida la autoridad que ejecuta o trate de ejecutar el acto reclamado; siendo igualmente su competencia meramente parcial o limitada, como ya lo apuntamos, toda vez que la ley faculta al Juez de primera instancia o a cualquier autoridad judicial, **únicamente para la recepción de la demanda de garantías y para conceder la suspensión provisional del acto reclamado**, estando impedido para continuar conociendo de dicho juicio, pues una vez realizados esos actos deberá remitir todo lo actuado al Juez de Distrito; resultando también limitada la facultad de los jueces de primera instancia para conceder **la suspensión provisional de los actos reclamados**, ya que esa facultad se encuentra condicionada a que se traten de actos que importen peligro de privación de la vida, ataques a la libertad personal fuera de procedimiento judicial, deportación o destierro, o de alguno de los prohibidos por el artículo 22 de la Constitución Federal, tal como lo dispone el artículo 39 de la Ley de Amparo.

e) Forma y término para su interposición.

Aunado a los requisitos que señalan los artículos 103 y 107 Constitucionales, así como el artículo 114 de la Ley de Amparo, para la interposición del juicio de amparo indirecto o bi-instancial, también deben reunirse otros diversos requisitos para la procedencia del amparo indirecto, los que nos permitiremos denominar requisitos de forma.

En efecto, para la procedencia del amparo indirecto o bi-instancial, conjuntamente con los requisitos previstos en los preceptos antes mencionados, igualmente deben reunirse la forma que al efecto indica la Ley de Amparo en su artículo 116, que de manera ordenada señala los formales requisitos que deben expresarse en la formulación del amparo indirecto o bi-instancial, el cual desglosamos a continuación conforme a sus seis fracciones que lo integran, con sus respectivos comentarios:

“Artículo 116. La demanda de amparo deberá formularse por escrito, en la que se expresarán:”

De la parte inicial del artículo en cita, se desprende que el amparo debe formularse en una **demandá por escrito**, es decir, entendiendo como demanda el reclamo de un derecho o garantía que ha sido violado o desconocido por determinada autoridad en perjuicio del quejoso, que en la especie se traduce en el reclamo del amparo y protección de la Justicia Federal en contra de los actos que causen agravios al promovente.

La formulación del amparo indirecto a través de demanda por escrito constituye la regla general, la cual tiene una excepción en tratándose que el amparo se promueva contra alguno de los actos que refiere el artículo 117 de la Ley de Amparo, en cuyo caso la demanda podrá formularse por **comparecencia**, levantándose al efecto acta ante el Juez, según lo consigna el propio artículo 117 de la Ley de amparo.

“I. El nombre y domicilio el quejoso y de quien promueve en su nombre.”

Esta **fracción I**, determina señalar el nombre del quejoso, que es la persona física o moral que solicita el amparo y la protección de la Justicia Federal, o a cuyo nombre se solicita.

Soto Gordo y Liévana Palma, respecto al quejoso, opina:

“Se entiende, según el artículo 4 de la Ley de Amparo, la persona física o moral a quien perjudique el acto o la ley que se reclama; esto es, aquélla que resienta en su persona o patrimonio el perjuicio por el acto de autoridad.” ²²

Al respecto cabe agregar que para el ejercicio válido de la acción de amparo, debe la autoridad responsable, al través del acto reclamado, afectar a dicho quejoso en su esfera jurídica de modo directo, es decir, el quejoso debe ser titular del interés jurídico,

²²Colegio de Secretarios de Estudio y cuenta de la Suprema Corte de Justicia de la Nación A.C., “La suspensión de los actos reclamados en el juicio de amparo”; CARDENAS editor y distribuidor, 3ª ed. México, 1989, pag. 66.

entendiéndose como tal el derecho del quejoso legítimamente tutelado y que tal derecho sufra afectación por el acto reclamado.

“II. El nombre y domicilio del tercero perjudicado.”

En términos generales, el tercero perjudicado es la parte que en el juicio de amparo tiene la pretensión contraria al quejoso, es decir, interés en la subsistencia del acto reclamado; siendo su postura procesal similar a la de la autoridad responsable, propugnando en la negativa de la protección solicitada o en el sobreseimiento del juicio de amparo, por alguna causa de improcedencia que dicho tercero perjudicado alegue.

En caso de que exista tercero perjudicado, el quejosos tiene la obligación de proporcionar el nombre y domicilio de aquél, pues en caso de no expresar esos datos u omitir señalar su existencia o inexistencia, el juez de Distrito ordenará la aclaración de la demanda.

La ley de Amparo, en su **artículo 5**, señala quienes pueden intervenir en el amparo, mencionando en su fracción III al tercero perjudicado y quienes pueden intervenir con tal carácter:

“Artículo 5. Son partes en el juicio de amparo:

III. El tercero o terceros perjudicados, pudiendo intervenir con ese carácter:

a) La contraparte del agraviado cuando el acto reclamado emana de un juicio o controversia que no sea del orden penal, o cualquiera de las partes en el mismo juicio cuando el amparo sea promovido por persona extraña al procedimiento;

b) El ofendido o las personas que, conforme a la ley, tengan derecho a la reparación del daño o a exigir la responsabilidad civil proveniente de la comisión de un delito, en su caso, en los juicios de amparo promovidos contra actos judiciales del orden penal, siempre que éstas afecten dicha reparación o responsabilidad;

c) La persona o personas que hayan gestionado en su favor el acto contra el que se pide amparo, cuando se trate de providencias dictadas por autoridades distintas de la judicial o del trabajo; o que, sin haberlo gestionado, tengan interés directo en la subsistencia del acto reclamado.”

Asimismo, el quejoso debe expresar el nombre de la autoridad o autoridades responsables, conforme a la fracción III del artículo 116 de la Ley de Amparo, que a la letra dice:

“Artículo 116. La demanda de amparo deberá formularse por escrito, en la que se expresará:

III. La autoridad o autoridades responsables; el quejoso deberá señalar a los titulares de los órganos del Estado a los que la Ley encomiende su promulgación, cuando se trate de amparo contra leyes.

El carácter de autoridad responsable lo consigna el artículo 11 de la Ley de Amparo, que prescribe:

“Art. 11. Es autoridad responsable la que dicta u ordena, ejecuta o trata de ejecutar la Ley o el acto reclamado.”

Al respecto, existen diversos criterios que tienden a determinar qué es autoridad, en sentido amplio, en los que se señalan los elementos y características generales de ésta.

De manera genérica y de conformidad con el Derecho Público, se entiende por autoridad a un órgano del Estado investido de facultad de decisión y de poder delegado por el propio Estado, para imponer a los particulares sus propias decisiones, o las que emanen de algún otro órgano del mismo Estado, mediante la ejecución en forma imperativa de sus resoluciones.

Lo que ahora nos atañe es qué entendemos por autoridad responsable para los efectos del juicio de amparo, por lo que para tal

fin nos permitimos transcribir el criterio que al respecto ha emitido el Colegio de Secretarios de Estudio y Cuenta de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, A.C.

“... y así los tratadistas de Derecho Constitucional, desde la época de Vallarta, consideraron que el término autoridad para los efectos del amparo, comprende a todas aquellas personas que disponen de la fuerza pública , en virtud de circunstancias, ya legales ya de hecho, y que por lo mismo, estén en posibilidad material de obrar, no como simples particulares sino como individuos que ejercen actos públicos, por el hecho mismo de ser pública la fuerza de que disponen...” ²³

En congruencia con el criterio anterior, Ignacio Soto Gordo y Gilberto Liévana Palma, citados en la obra del referido Colegio de Secretarios de Estudio y cuenta de nuestro Máximo Tribunal, dicen que **autoridad responsable**, es quien:

“...realice los actos reclamados, con o sin competencia, válida solamente de que puede disponer de un poder público” ²⁴

Atendiendo lo anterior, consideramos que autoridad responsable, para el efecto del amparo es, efectivamente, el órgano

²³Ob. Cit. pág. 67.

²⁴ Idem, pag. 68.

del Estado investido de facultad o poder de decisión y ejecución, de quien provienen los actos reclamados y que por su naturaleza afecta la esfera jurídica del quejoso, por ser violatorios de sus garantías individuales.

Continuando con los requisitos que hacen procedente el juicio de amparo indirecto o bi-instancial, **la fracción IV** del artículo 116 de la Ley de la materia obliga al quejoso a señalar en la demanda de amparo la ley o acto que de cada autoridad se reclame, consignando:

“IV. La ley o acto que de cada autoridad se reclame; el quejoso manifestará, bajo protesta de decir verdad, cuales son los hechos o abstenciones que le constan y que constituyen antecedentes del acto reclamado o fundamentos de los conceptos de violación; ”

La **ley o acto** que el quejoso estime violatorio y que debe expresar en la demanda de amparo, conforme a la fracción referida, constituye el **acto reclamado**, debiendo existir, entre dicho acto y la autoridad emisora del mismo, una estrecha relación o nexo causal.

De la lectura del artículo 103, fracción I, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, así como del artículo 1º. De la Ley de Amparo, se desprende que el **acto reclamado**, en sentido amplio, comprende, tanto a la ley, como al acto en sentido estricto.

Briseño Sierra, aludido en la obra del Colegio de Secretarios de Estudio y Cuenta de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, A.C., al referirse a los actos previstos en la fracción I del artículo 103 Constitucional, opina:

“...en esa primera separación se distingue claramente entre actos o leyes que afecten los derechos de los quejosos.”²⁵

El maestro Ignacio Burgoa, citado en la referida obra, respecto del acto reclamado, dice:

“...el acto reclamado en general es aquel que se imputa por el afectado o quejoso, a las autoridades contraventoras de la Constitución, en las diversas hipótesis contenidas en el artículo 103 constitucional.”²⁶

Por su parte Arturo González Cosío, referido en la misma obra del supracitado Colegio, dice:

“Acto reclamado es, según se ha perfilado, cualquier actividad estatal, de carácter soberano, que lesiona derechos

²⁵ Ob. Cit. Pág. 73

²⁶Idem.

**fundamentales del hombre, contra lo
establecido por el artículo 103.”²⁷**

Considerando los criterios anteriores y lo dispuesto por el artículo 103 de nuestra Constitución, podemos resumir que **acto reclamado** es el que, en forma imperativa, emana de un órgano del Estado, que puede consistir en una disposición legislativa, o en una conducta de carácter positivo o negativo, que viole las garantías del quejoso.

En otro orden, como se advierte de la **segunda parte de la fracción IV** del artículo 116 de la Ley de Amparo, además de la expresión de la ley o acto que el quejoso reclame, la referida fracción, en lo conducente, impone al quejoso la obligación de manifestar, **bajo protesta de decir verdad**, cuáles son los **hechos o abstenciones** que le constan y que constituyen antecedentes del acto reclamado o fundamentos de los conceptos de violación.

Consideramos que la exigencia de la manifestación bajo protesta de decir verdad a cargo del quejoso, obedece a la necesidad de que el órgano jurisdiccional debe conminar al promovente a conducirse con honestidad ante esa alta investidura, para así confiar en los antecedentes del acto reclamado, y la manifestación de éstos, para la concatenación de los mismos con los conceptos de violación que se expresen, a efecto de resolver conforme a los mismo, inclusive para determinar la competencia por razón de territorio, ésto al apreciar el lugar de ejecución de los actos reclamados.

²⁷Idem.

En este rubro, el maestro Ignacio Burgoa, al aludir a la manifestación “bajo protesta de decir verdad”, exigida por la disposición legal que nos ocupa, sostiene:

“El fin que se persigue mediante la citada manifestación, consiste en sujetar al quejoso a la responsabilidad penal prevista en el artículo 211 de la ley de amparo, para el caso de que, “al formular su demanda afirme hechos falsos u omitan los que le consten” o de que, “para darle competencia a un Juez de Distrito, designe como autoridad ejecutora o a una que no lo sea.”²⁸

Otro requisito para la procedencia del amparo indirecto, lo constituye la obligación del quejoso de expresar los preceptos constitucionales que contengan las garantías individuales que estime violadas en su perjuicio, así como **el concepto o conceptos de violación**, obligación consignada en la **fracción V del artículo 116** de la Ley de la Materia, que a la letra dice:

“V Los preceptos constitucionales que contengan las garantías individuales que el quejoso estime violadas, así como el concepto o conceptos de las violaciones, si el amparo se pide con fundamento en la fracción I del artículo 1° de esta ley;”

²⁸ BURGOA ORIHUELA, Ignacio; ob. cit. Pág. 647.

El **señalamiento de los preceptos constitucionales** que se consideren violados, así como la expresión de los **conceptos de violación** que haga valer el quejoso, resulta fundamental, no únicamente para la procedencia del amparo en cuanto a su admisión y substanciación, sino para su procedencia en cuanto a su concesión, es decir, para obtener la sentencia que ampare y proteja al quejoso de los actos materia del juicio constitucional.

Por último, **la fracción VI del artículo 116** de la Ley de Amparo, determina el requisito de precisar la facultad reservada a los Estados que haya sido invadida por la autoridad federal, esto para el caso específico de que el amparo se promueva con fundamento en la fracción II del artículo 1º. de la propia Ley; imponiendo, la obligación al quejoso de señalar el precepto de la Constitución General que contenga la facultad de la autoridad federal vulnerada o restringida, en caso de que el amparo se promueva conforme la fracción III del artículo 1º. de la Ley de amparo.

**Término para la interposición del amparo indirecto o bi-
instancial.**

El amparo indirecto o bi-instancial, para su interposición, como lo señala el artículo 21 de la Ley de Amparo, o para su petición, como lo refiere el artículo 114 de ese ordenamiento legal, se encuentra sujeto a diversos **términos**; es decir, la Ley Reglamentaria de los artículos 103 y 107 Constitucionales, en sus diversos artículos, prevé el tiempo en que debe promoverse el juicio de garantías.

Desde el punto de vista procesal, la palabra término tiene una acepción cronológica, o sea, denota tiempo; podríamos decir que es el fin último o finalización de un lapso o período.

El Doctor Ignacio Burgoa, nos dice que, judicialmente la palabra **“términos”** también se suele representar como equivalente a las ideas antes vertidas, y no como instante de su consumación, y adoptando la acepción “término procesal”, para apegarse a su significado legal procesal, dice que la palabra **“término procesal”** implica:

“...un período, un lapso o un intervalo dentro del cual se puede y se debe ejercitar una acción o un derecho o realizar válidamente cualquier acto procesal ante una autoridad.” ²⁹

La Ley de Amparo, en sus artículos 21 y 22, determina los términos para la interposición del juicio de amparo indirecto o bi- instancial, los cuales son aplicables en los respectivos casos que prevén esos preceptos legales.

De esa manera, la Ley de Amparo, en su artículo 21, comprendido en el Capítulo denominado **“De los términos”**, expresa:

“Artículo 21. El término de la interposición de la demanda de amparo será

²⁹ BURGOA ORIHUELA, Ignacio. ob. cit. Pág. 419.

de quince días. Dicho término se contará desde el día siguiente al en que haya surtido efectos, conforme a la ley del acto, la notificación al quejoso de la resolución o acuerdo que reclame; al en que se haya tenido conocimiento de ellos o su ejecución, o al en que se hubiese ostentado sabedor de los mismos.”

El artículo 21 supratranscrito contiene la **regla general** en cuanto al término de **quince días** para la interposición del amparo; debiendo destacar que dicho término rige para la promoción del juicio de amparo indirecto o bi-instancial, toda vez que dentro del Título Segundo del Libro Primero de la Ley de Amparo, que regula el amparo indirecto, no existe precepto que consigne un término para la interposición de éste último.

El artículo 21 en comentario, igualmente establece diversas hipótesis para computar el término de quince días para la interposición del amparo, que son:

a) El término se contará desde el **día siguiente al en que haya surtido efectos**, conforme a la ley del acto, **la notificación** al quejoso de la resolución o acuerdo que reclame.

Esta hipótesis se actualiza en los casos en que la ley que regula el acto reclamado ordene la notificación de ese acto al agraviado, pues de no darse esa notificación el término de quince días no es susceptible de iniciarse.

b).- El término deberá contarse desde el **día siguiente** en que el quejoso **haya tenido conocimiento** del acto reclamado o su ejecución.

Esta regla se aplica, generalmente, cuando el acto reclamado afecta a persona extraña al procedimiento.

c).- El término de quine días para la interposición del amparo, se contará a partir del día siguiente al en que el quejoso se ostente sabedor de los actos que reclama.

Regla que se asemeja con la regla anterior.

En consideración a lo apuntado, podemos decir que el término ordinario para la interposición del juicio de amparo es de quince días, contados a partir del día siguiente al en que surte efectos de notificación del acto reclamado, conforme a la Ley de Amparo; de quince días, contado desde el día siguiente al en que el quejoso haya tenido conocimiento del acto, y; de quince días, contados desde el día siguiente al en que el quejoso se hubiese hecho sabedor de los citados actos.

Sin embargo, como una **excepción** a la regla general del término de quince días para la interposición del juicio de amparo, el **artículo 22** de la Ley de la Materia consigna diversos términos para la interposición del mismo, términos que se aplicarán para el caso de que se actualice alguno de los supuestos que limitativamente prevé el citado artículo 22 del citado Ordenamiento, cuya **fracción I**, es del tenor siguiente:

“Artículo 22. Se exceptúan de lo dispuesto en el artículo anterior:

I. Los casos en que a partir de la vigencia de una ley, ésta sea reclamable en la vía de amparo, pues entonces el término para la interposición de la demanda será de treinta días;”

La fracción I en comento se refiere a la leyes denominadas doctrinalmente **auto-aplicativas**, que son aquéllas que por **su sola entrada en vigor** causan agravios al quejoso, en cuyo caso éste tendrá el término de **treinta días** para impugnarla en vía de amparo indirecto.

Al respecto, el Maestro Ignacio Burgoa, dice:

“...existen leyes que no necesitan de una aplicación posterior para producir sus efectos en las situaciones para las que están destinadas a operar, sino que su sola promulgación ya implica una evidente obligatoriedad efectiva y actual para las personas o categorías de personas por ellas previstas, a las cuales afecta, por tal motivo, inmediatamente. Estas disposiciones legales, que no requieren para la causación de sus efectos jurídicos ningún acto aplicativo, concreto y posteriores se denominan auto-aplicativas, por tener en sí

mismas su aplicación práctica, por engendrar, por el solo hecho de su expedición constitucional, la consiguiente afectación en las esferas, hipótesis y casos en ellas comprendidos.” ³⁰

Por su parte, el licenciado Efraín Polo Bernal, define a las leyes auto- aplicativas, en los siguientes términos:

“Leyes auto-aplicativas, bajo cuyo título nos referimos a las disposiciones de observancia general que por sí mismas producen efectos frente algunos de sus destinatarios, al iniciarse su vigencia, ya que engendra, en perjuicio de una o varias personas, una situación jurídica permanente en relación con la formación, la modificación, transformación o extinción de un derecho, sin requerir acto posterior de aplicación.” ³¹

Ahora bien, tratándose de leyes auto-aplicativas, el amparo indirecto o bi-instancial puede pedirse en **tres diferentes momentos:**

1.-Dentro de los **treinta días**, contados a partir del día siguiente a la fecha en que dicha ley entre en vigor.

³⁰ BURGOA ORIHUELA, Ignacio. ob. cit. Pág. 220.

³¹ POLO BERNAL, Efraín.- El Juicio de Amparo contra Leyes. Ed. Porrúa, S.A., México, 1991, pág.195.

2.-Dentro de los **quince días** siguientes al primer acto de autoridad mediante el cual se aplique al quejoso la ley de que se trate.

3.- Dentro de los **quince días** siguientes a la notificación de la resolución del recurso interpuesto contra el primer acto de aplicación de la ley; recurso que en su caso haya hecho valer el agraviado en vez de acudir al amparo indirecto, como lo establece el artículo 73, fracción XII, párrafo tercero, de la Ley de Amparo.

Por otra parte, distintas a las leyes auto-aplicativas, existen leyes que mediante su primer acto de aplicación violan las garantías individuales del gobernado, denominándose éstas **leyes hetero-aplicativas**, que son aquellos ordenamiento que por su promulgación y naturaleza no produce por sí solos ningún agravio al gobernado, es decir, no causa daño individual, concreto y directo, sino que esos agravios sólo pueden darse mediante **el primer acto de su aplicación**.

Efraín Polo Bernal, define a las leyes **hetero-aplicativas** en los siguientes términos:

“Leyes hetero-aplicativas, que son las que para realizar el mandato de observancia general y, por tanto, para que el particular haga o deje de hacer algo, requieren un acto ulterior de autoridad.”³²

³² Ob. Cit. Pág. 195.

En tratándose de leyes **hetero-aplicativas**, el amparo indirecto, para impugnarlas, puede ser **en dos momentos**, a saber:

1.-Dentro de los quince días siguientes a la notificación que se haga al quejoso del acto de autoridad que **le impone** el cumplimiento de la ley de que se trate.

2.-Dentro de los quince días siguientes a partir de que haya surtido efecto la notificación del resultado **del recurso** que el afectado haya optado por interponer, con apoyo en el párrafo tercero, fracción XII, del artículo 73 de la Ley de Amparo.

Cabe señalar que en el amparo contra este tipo de leyes hetero aplicativas el quejoso debe impugnar la ley **en sí misma** y por **su aplicación** a través del primer acto.

Continuando con los términos para la interposición del amparo indirecto o bi-instancial, **la fracción II del artículo 22** de la Ley de Amparo **contiene una verdadera excepción a la regla general de los quince días** para la interposición de ese juicio constitucional, al establecer:

“Artículo 22. Se exceptúan de lo dispuesto en el artículo anterior:

II. Los actos que importen peligro de privación de la vida, ataques a la libertad personal, deportación, cualquiera de los actos prohibidos por el artículo 22 de la Constitución, o la incorporación forzosa al servicio del ejército o armada nacionales.

En estos casos la demanda de amparo podrá interponerse en cualquier tiempo.

En los casos en que el acto de autoridad combatible mediante demanda de amparo consista en acuerdo de la Secretaría de Relaciones Exteriores favorable a la extradición de alguna persona reclamada por un Estado extranjero, el término para interponerla será siempre de quince días.

Como se advierte, en tratándose de actos que pongan en peligro la vida, así como los ataques a la libertad personal, la citada **fracción II** del artículo 22 de la Ley de Amparo no solo contiene una excepción a la regla general de quince días para la interposición de la demanda de amparo, sino que **la excluye**, al establecer que en los casos específicos que prevé esa fracción, la acción de amparo puede deducirse **en cualquier tiempo**.

Asimismo, **la fracción III** del artículo 22 de la Ley de la materia, prevé los términos de **noventa y ciento ochenta días** para la interposición del amparo indirecto o bi-instancial, atendiendo dos factores conjuntos: el no emplazamiento legal del quejosos respecto del juicio de donde emane el acto reclamado, atendiendo, a su vez, la residencia de éste, así como la ausencia de mandatario o

representante legal de dicho quejoso, al establecer la referida fracción.

“III Cuando se trate de sentencias definitivas o laudos y resoluciones que pongan fin al juicio, en los que el agraviado no haya sido citado legalmente para el juicio, dicho agraviado tendrá el término de noventa días para la interposición de la demanda, si residiera fuera del lugar del juicio, pero dentro de la República, y de ciento ochenta días, si residiera fuera de ella; contando en ambos casos, desde el siguiente al en que tuviere conocimiento de la sentencia; pero si el interesado volviera al lugar en que se haya seguido dicho juicio quedará sujeto al término que se refiere el artículo anterior.

No se tendrán por ausentes, para los efectos de este artículo, los que tengan mandatarios que los representen en el lugar del juicio; los que hubiesen señalado casa para oír notificaciones en él, o en cualquiera forma se hubiesen manifestado sabedores del procedimiento que haya motivado el acto reclamado.”

En efecto, la fracción III del artículo 22 de la Ley de la materia consigna otra **excepción** al término general de quince días para la

interposición del amparo, atendiendo ya no a la clase del acto reclamado, sino al **lugar de residencia** del agraviado respecto del lugar donde se haya seguido el juicio de donde emane el acto que se reclame, empero, debe atenderse, igualmente, a **que el quejoso no haya sido citado legalmente al juicio** de donde deriva el acto que se reclama en vía de amparo.

Por último, el **artículo 217** de la Ley de Amparo, establece que el amparo indirecto puede interponerse **en cualquier tiempo** cuando sea promovido por **los núcleos de población ejidal o comunal**, cuando por cualquier acto de autoridad los prive o tienda a privarlos, total o parcialmente, en forma temporal o definitiva, de la propiedad, posesión o disfrute de sus bienes agrarios.

CAPITULO II.

EL INFORME PREVIO.

La figura jurídica prevista en el juicio de amparo indirecto o bi- instancial denominada **informe previo**, es parte integrante del **incidente de suspensión** que se substancia dentro del juicio de amparo indirecto; por tanto, para poder entender el significado de dicha figura jurídica, consideramos necesario, primeramente, hacer un esbozo, aún de manera general, de lo que es la **suspensión del acto reclamado** en el juicio de garantías, para, luego, adentrarnos a la figura del informe previo, en virtud que ésta última figura se desenvuelve dentro del incidente de suspensión, siendo de gran trascendencia el citado informe previo en la resolución que emita el órgano jurisdiccional en dicho incidente.

Atendiendo al significado gramatical de la palabra suspensión y a los efectos de la suspensión del acto reclamado, el jurista Romeo León Orantes, citado en la obra del Colegio de Secretarios de Estudio y Cuenta de nuestro Máximo Tribunal, dice:

“Gramaticalmente suspender, del latín suspendere, entre otros significados tiene el de detener o diferir por algún tiempo una acción u obra; equivale, pues, a paralizar algo que está en actividad, en forma positiva; a transformar temporalmente en inacción una actividad cualquiera” ³³.

³³ Ob. Cit. Pág. 81.

Y refiriéndose a la suspensión empleada en la Ley de Amparo, señala:

“...la Ley de Amparo emplea la palabra en su fiel acepción gramatical; cuando habla de suspensión del acto reclamado, no quiere decir otra cosa que paralización o detención del hecho estimado inconstitucional, ya en lo que se refiere a sus simples efectos exteriores, ya en lo que respecta al procedimiento de su ejecución material, tanto en lo que se relaciona con sus consecuencias jurídicas como en lo que ve a la situación de hecho que el acto está llamado a producir.” ³⁴

Aludiendo al carácter judicial de la **suspensión**, el maestro Burgoa, dice:

“..la suspensión en el juicio de amparo es aquél proveído judicial (auto o resolución que concede la suspensión de plano u oficiosa, provisional o definitiva) creador de una situación de paralización o cesación, temporalmente limitada, de una acto reclamado de carácter positivo, consistente en impedir para lo futuro el comienzo o iniciación, desarrollo o consecuencia de dicho acto, a partir de la mencionada

³⁴ Ob Cit. Pág. 81

paralización o cesación , sin que invaliden los estados o hechos anteriores a éstas y que el propio acto hubiese provocado.” ³⁵

Fernando Arilla Bas, conceptúa la **suspensión del acto reclamado** en los siguientes términos:

“La suspensión del acto reclamado en el amparo, consiste, en términos generales en el cese de su ejecución, ordenado por la autoridad que conoce del juicio.”³⁶

Ignacio Soto Gordo y Gilberto Liévana Palma, mencionados en la ante citada obra del Colegio de Secretarios de Estudio y Cuenta de nuestro Máximo Tribunal, tomando en cuenta los efectos, su naturaleza precautoria y el objeto de **la suspensión**, dicen, respecto de ésta:

“La suspensión, como su nombre lo indica, tiene por objeto paralizar o impedir la actividad que desarrolla o está por desarrollar la autoridad responsable, y precisamente no viene a ser sino una medida precautoria que la parte quejosa solicita, con el objeto de que el daño o los perjuicios que pudiera causarle la ejecución del acto que reclama no se realicen.” ³⁷

³⁵ BURGOA ORIHUELA, Ignacio; ob. cit. Pág. 711.

³⁶ ARILLA BAS, Fernando; ob. cit. Pág. 112.

³⁷ Ob. Cit. Pág. 82.

En las definiciones antes señaladas, los Juristas que las emiten coinciden básicamente en lo fundamental de la suspensión, esto es, en que **la suspensión en el juicio de amparo es la paralización, detención o cesación temporal de los actos reclamados**, aún cuando en esas definiciones adicionan su particular punto de vista respecto a los efectos y finalidad de dicha suspensión que, igualmente, resultan coincidentes.

Por nuestra parte, compartimos la opinión que sobre la suspensión del acto reclamado hace en su obra el Colegio de Secretarios de Estudio y Cuenta de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, A.C., al señalar lo siguiente:

“Considerando únicamente los efectos y el objeto de la suspensión de los actos reclamados en el juicio de amparo, creemos que ésta, es la paralización de los mismos, sujeta a varias condiciones resolutivas y, que tiene por objeto conservar la materia del juicio de garantías, así como, evitar al quejoso los daños y perjuicios de imposible o difícil reparación que le ocasionaría la ejecución de los referidos actos.” ³⁸

Nuestra doctrina jurídica ha establecido **los efectos y el objeto de la suspensión** del acto reclamado en el juicio de amparo, conceptos que se encuentran inmersos en las definiciones antes apuntadas.

³⁸ Idem.

Los efectos de la suspensión de los actos reclamados, son la paralización de los mismos, ordenado por el Juez de Distrito que conoce del amparo; **paralización que únicamente suspende la ejecución de los actos aún no consumados, o las consecuencias de los actos aún no causadas**; es decir, la suspensión de los actos carece de efectos restitutorios, que sólo son propios de la sentencia que se dicta al resolver el fondo del juicio de amparo, la cual, conforme al artículo 80 de la Ley de la Materia, tiene por objeto restituir al quejoso en el pleno uso y goce de la garantía violada, restableciendo las cosas al estado que guardaban antes de la violación, cuando el acto reclamado sea de carácter positivo.

La suspensión del acto reclamado en el juicio de amparo indirecto o bi-instancial se sustancia dentro de la figura que procesalmente se denomina **incidente de suspensión**, cuando dicha medida cautelar procede a petición de parte, toda vez que tratándose de la suspensión oficiosa, no se forma incidente, sino que ésta se decreta en el mismo auto en que se admita la demanda de garantías, conforme lo establece el artículo 123, in fine, de la Ley de Amparo.

La paralización de los actos reclamados en la vía de garantías ante un Juzgado de Distrito está reglamentada en el capítulo III, Título Segundo, de la Ley de Amparo, que contiene las disposiciones que deben observarse, tanto para su tramitación, como para la decisión referente a dicha suspensión.

Luis Bazdresch, al referirse a **los efectos de la suspensión** del acto reclamado, sostiene:

“El efecto de la suspensión del acto reclamado consiste concretamente en que dicho acto no se ejecute en la persona o en los bienes del quejoso....Sin embargo, el conceder la suspensión el juzgado de distrito puede determinar especialmente sus efectos, con miras a conservar la materia del amparo y también para evitar perjuicios innecesarios a los interesados o a cualquier tercero (artículo 124, último párrafo, y 130)”.³⁹

Como se ha indicado en las diversas definiciones que de la suspensión emiten los estudiosos y tratadistas que mencionamos con anterioridad, la suspensión no produce efectos restitutorios, o sea, la reposición de las cosas al estado que guardaban antes de la emisión y de la notificación del auto que la decreta, pues tal restitución es el efecto propio del fallo protector, es decir, la restitución de los derechos o de las garantías violadas es la cuestión de fondo que deberá resolverse en la sentencia de la controversia principal, concediendo o negando la protección de la Justicia Federal.

La naturaleza incidental de la substanciación de la suspensión del acto reclamado en el juicio de amparo indirecto o bi-instancial es de **carácter accesorio** o anexo a la controversia principal, consistiendo ésta última en resolver sobre la constitucionalidad o inconstitucionalidad del acto reclamado, ya que el quejoso, al

³⁹ BAZDRESCH, Luis. El Juicio de Amparo. Curso General, 5º ed. segunda reimpresión, Ed. Trillas. México, 1992, Pág. 216.

promover su demanda de amparo y solicitar la suspensión del acto reclamado plantea, de manera simultánea, dos cuestiones: **una principal**, que es la concerniente a la inconstitucionalidad del acto de autoridad que reclama, y otra de carácter **accesorio** a ésta, que consiste en la petición de la paralización del acto reclamado o de sus consecuencias.

Se dice que el incidente de suspensión del acto reclamado es de carácter accesorio a la controversia principal o de fondo, porque dicha suspensión se plantea de manera anexa a la demanda de amparo, esto es, si el quejoso no controvierte la inconstitucionalidad del acto mediante el amparo que interpone, luego entonces no puede suscitarse la suspensión de dicho acto, ya que la condición fundamental para el otorgamiento de la suspensión es que el quejoso solicite la protección de la Justicia Federal contra el acto que reclama.

El **artículo 122** de la Ley de Amparo establece que la suspensión del acto reclamado puede ser oficiosa o a petición de la parte agraviada, al señalar:

“Artículo 122. En los casos de la competencia de los Jueces de Distrito, la suspensión del acto reclamado se decretará de oficio o a petición de la parte agraviada, con arreglo a las disposiciones relativas de este capítulo.”

En tratándose de la suspensión del acto reclamado a petición de parte agraviada, se distinguen dos clases: la suspensión provisional y la suspensión definitiva.

El **artículo 123** de la ley de Amparo, en dos fracciones, lista los casos en que el Juez de Distrito está obligado a decretar de oficio la suspensión del acto reclamado, al establecer:

“Artículo 123. Procede la suspensión de oficio:

I. Cuando se trate de actos que importen peligro de privación de la vida, deportación o destierro o alguno de los prohibidos por el artículo 22 de la Constitución Federal;

La suspensión de oficio que prevé la fracción I se justifica por la gravedad que implican los actos señalados en la misma, principalmente, cuando se trate de actos que importen peligro de privación de la vida, así como los demás actos previstos en la citada fracción I, que, en sí mismos, son inconstitucionales.

Asimismo, la fracción II del artículo 123, prevé la suspensión de oficio en diverso caso, determinado:

“II. Cuando se trate de algún otro acto que, si llegare a consumarse, haría físicamente imposible restituir al quejoso

en el goce de la garantía individual reclamada.

La suspensión a que se refiere este artículo se decretará de plano en el mismo auto en que el Juez admita la demanda, comunicándose sin demora a la autoridad responsable, para su inmediato cumplimiento, haciendo uso de la vía telegráfica, en los términos del párrafo III del artículo 23 de esta Ley.

Los efectos de la suspensión de oficio únicamente consistirán en ordenar que cesen los actos que directamente pongan en peligro la vida, permitan la deportación o el destierro del quejoso o la ejecución de alguno de los actos prohibidos por el artículo 22 constitucional; y tratándose de los previstos en la fracción II de éste artículo, serán los de ordenar que las cosas se mantengan en el estado que guarden, tomando el Juez las medidas pertinentes para evitar la consumación de los actos reclamados.”

Un ejemplo en que se haría físicamente imposible restituir al quejoso en el goce de su garantía individual reclamada, sería la ejecución de un cateo sin la previa orden específica de la autoridad judicial que señala el párrafo octavo del artículo 16 de la Constitución General de la República, pues de llevarse a cabo el

cateo se haría físicamente imposible restituir al quejoso en el goce de su garantía violada, quedando, además, sin materia el juicio de garantías, habida cuenta que la actuación de la autoridad responsable sería irreversible, es decir, que de ninguna manera se podría hacer que NO se celebrara ese cateo que ya fué practicado.

Para la debida efectividad de la suspensión del acto reclamado, el segundo párrafo de la fracción II del artículo 123 de la ley de Amparo dispone que, en los casos citados, el juez decretará de plano la suspensión oficiosa del acto reclamado en el mismo auto que admita la demanda, y lo obliga a comunicar sin demora dicha suspensión a la autoridad responsable, para su inmediato cumplimiento; en caso necesario, por la vía telegráfica, lo que obviamente tiende a que la suspensión de que se trata produzca sus efectos lo más pronto posible.

El acuerdo del Juez de Distrito que conceda o niegue la suspensión de oficio admite el recurso de revisión, ello conforme al artículo 83 fracción II de la Ley de Amparo, ya que esa resolución tiene el carácter de resolución definitiva, puesto que subsiste hasta la sentencia ejecutoriada del amparo.

Como lo mencionamos con anterioridad, además de la suspensión oficiosa a la que acabamos de referirnos, la Ley de Amparo establece la **suspensión a petición de parte**

La suspensión de los actos reclamados, a petición de parte, en el juicio de amparo indirecto o bi-instancial, se encuentra regida por las prevenciones de los artículos 124 y 130 de la Ley de Amparo, que en lo conducente determinan:

“Artículo 124. Fuera de los casos a que se refiere el artículo anterior, la suspensión se decretará cuando concurren los requisitos siguientes:

I. Que la solicite el agraviado;

II. Que no se siga perjuicio al interés social, ni se contravengan disposiciones de orden público.

Se considerará, entre otros casos, que si se siguen esos perjuicios o se realizan esas contravenciones, cuando, de concederse la suspensión se continúe el funcionamiento de centros de vicio, de lenocinios, la producción y el comercio de drogas enervantes; se permita la consumación o continuación de delitos o de sus efectos, o el alza de precios con relación a artículos de primera necesidad o bien de consumo necesario; se impida la ejecución de medidas para combatir epidemias de carácter grave, el peligro de invasión de enfermedades exóticas en el país, o la campaña contra el alcoholismo y la venta de sustancias que envenenen al individuo o degeneren la raza; o se permita el incumplimiento de las ordenes militares;

III. Que sean de difícil reparación los daños y perjuicios que se causen al agraviado con la ejecución del acto.

El Juez de Distrito, al conceder la suspensión, procurará fijar la situación en que habrán de quedar las cosas y tomará las medidas pertinentes para conservar la materia del amparo hasta la terminación del juicio.

“Artículo 130. En los casos en que proceda la suspensión conforme al artículo 124 de esta Ley, si hubiere peligro inminente de que se ejecute el acto reclamado con notorios perjuicios para el quejoso, el Juez de Distrito, con la sola presentación de la demanda de amparo, podrá ordenar que las cosas se mantengan en el estado que guarden hasta que se notifique a la autoridad responsable la resolución que se dicte sobre la suspensión definitiva, tomando las medidas que estime conveniente para que no se defrauden derechos de terceros y se eviten perjuicios a los interesados, hasta donde sea posible, o bien las que fueren procedentes para el aseguramiento del quejoso, si se tratare de la garantía de la libertad personal.

En este último caso la suspensión provisional surtirá los efectos de que el quejoso quede a disposición de la autoridad que la haya concedido, bajo la responsabilidad de la autoridad ejecutora y sin perjuicio de que pueda ser puesto en libertad caucional, si procediere, bajo la más estricta responsabilidad del Juez de Distrito, quien tomará, además, en todo caso, las medidas de aseguramiento que estime pertinentes.

El juez de Distrito siempre concederá la suspensión provisional cuando se trate de la restricción de la libertad personal fuera de procedimiento judicial, tomando las medidas a que alude el párrafo anterior.”

Conforme a los artículos 124 y 130 de la Ley de amparo, la suspensión a petición de parte procede, precisamente, **si el agraviado la solicita**, que no haya de por medio un perjuicio social, ni se contravengan disposiciones de orden público y, además, ante la inminente ejecución del acto que se reclama con notorios perjuicios para el quejoso, en cuyo caso, el Juez de Distrito podrá ordenar en el auto inicial que le recaiga a la demanda, pero dentro del incidente de suspensión, que las cosas se mantengan en el estado que guarden a la presentación de la demanda, hasta que se notifique a la autoridad responsable la resolución que el Juez de Distrito dicte sobre la **suspensión definitiva**.

Los artículos antes enunciados determinan con precisión las condiciones que deben concurrir para la procedencia de la suspensión a petición de parte; sin embargo, aunado a esas condiciones genéricas sobre las que descansa la suspensión, deben necesariamente concurrir otros requisitos, los que con toda atingencia ha señalado el Doctor Ignacio Burgoa, y que son: la existencia del acto reclamado y que dicho acto sea susceptible de ser paralizado.

Ahora bien, la paralización de los actos reclamados, decretada en el auto inicial del incidente de suspensión, se denomina **suspensión provisional**, configurando la paralización ordenada por el Juez de Distrito respecto de los actos reclamados y que no se hayan consumado, y recibe el adjetivo de suspensión **provisional** porque su subsistencia dura mientras el Juez de Distrito dicta la resolución que corresponda en el incidente de suspensión, concediendo o negando la **suspensión definitiva**, tal como lo ordena el párrafo primero del artículo 130 de la Ley de Amparo.

Como anteriormente se ha señalado, la suspensión provisional no resuelve cuestión controvertida alguna, sino solo se traduce en una medida preventiva determinada por el legislador para proteger los intereses del quejoso mientras se resuelve sobre la suspensión definitiva del acto reclamado, atribuyendo al Juez de Distrito la potestad de conceder o negar dicha suspensión, cuyo arbitrio debe normarlo estimando si con dicha medida cautelar se puede afectar el interés social, o violarse disposiciones de orden público, o sobre si que de ejecutarse los actos reclamados se causarían al quejoso daños y perjuicios de difícil reparación.

El Doctor Fernando Arilla Bas, al tratar la suspensión del acto reclamado en el amparo indirecto, específicamente en su apartado denominado “Suspensión a instancia de parte agraviada”, conceptúa al interés social y el orden público en los siguientes términos:

“Los conceptos de interés social y orden público, muy debatidos en la doctrina política y administrativa, revisten, a nuestro juicio, relativa sencillez. La suspensión sigue perjuicio al interés social cuando su concesión afecta, destruyéndolo, disminuyéndolo, o alterándolo, el bienestar colectivo. Y contraviene disposiciones de orden público, en aquellos casos en que afecta la seguridad jurídica colectiva. El interés social es un concepto valorativo, en tanto que el orden público es un concepto jurídico y, por ende, su apreciación demanda, como exige la fracción II del artículo 124 de la ley de Amparo, una disposición calificada como tal, que sea objeto de contravención, es decir, que pueda ser contravenida por el quejoso, en el caso de concederse la suspensión.”⁴⁰

La suspensión, a petición de parte, decretada en el auto inicial, recibe el nombre de **suspensión provisional**, en virtud que el

⁴⁰ ARILLA BAS, Fernando. ob. cit. Pág.115.

segundo párrafo del artículo 130 de la Ley de Amparo expresamente le atribuye esa denominación, cesando los efectos de esa suspensión provisional con la notificación a la autoridad responsable de la resolución emitida por el Juzgado de Distrito referente a la suspensión definitiva dictada en ese incidente.

En relación a la suspensión del acto reclamado en el juicio de amparo, el maestro Genaro David Góngora Pimentel ha emitido su interesante teoría denominada “La apariencia del buen derecho en la suspensión del acto reclamado”, basada en el peligro de la demora y la naturaleza de la violación alegada, en la que destaca la importancia de la suspensión y que dicho jurista la denomina “institución suspensiva”, diciendo que la justicia pronta y efectiva, como la quiere el artículo 17 Constitucional, llega, en muchos casos, tarde, porque el tiempo transcurrido para obtenerla la ha privado por completo de su eficacia; reconociendo el Ministro que la demora que ocasiona la instrucción del proceso no es exclusivo del amparo, sino de todo juicio, sosteniendo que ese problema se ha dado solución mediante las medidas o providencias cautelares.

A consideración del citado autor, las **providencias cautelares**, por su naturaleza, se fundamentan en diversas condiciones a que se encuentran sometidas, que son: la provisionalidad; la inaudita parte, y; la apariencia del buen derecho.

Respecto a la apariencia del buen derecho en la suspensión del acto reclamado, el ministro Góngora Pimentel, dice:

“La suspensión tiene sentido si hay un derecho que necesita una protección provisional y urgente a raíz de un daño ya

producido o de inminente producción, mientras dura el proceso en el que se discute precisamente una pretensión de quien sufre dicho daño o su amenaza. Sin este peligro, que hay que frenar con la suspensión, para que el objeto del proceso se mantenga íntegro durante el tiempo que dure, no hay medidas cautelares.

La medida cautelar exige, por ello, un preventivo cálculo de probabilidad sobre el peligro en la dilación, que no puede separarse de otro preventivo cálculo de probabilidad, que es el que se hace sobre la existencia del derecho, cuya tutela se solicita a los tribunales, es decir, sobre la existencia de la apariencia de un derecho.

Se contemplan en este caso dos intereses opuestos: el de quien afirma un derecho, y el de quien lo niega; el primero puede triunfar en definitiva, pero también el segundo puede resultar absuelto de la demanda. El Juez resolverá en la sentencia quien tiene razón, y hasta ese momento nada autoriza a suponer que la resistencia es infundada; sin embargo, cuando existe la presunción de que la demanda es fundada, el juez debe acogerla provisionalmente; por eso es suficiente en tal supuesto la

invocación de un derecho justificado a primera vista de la demanda.”⁴¹

La teoría que nos ocupa ha sido objeto de crítica por parte de diversos juristas y estudiosos del Derecho, quienes consideran que el conceder la suspensión del acto reclamado, en base a la apariencia del buen derecho, significa prejuzgar sobre la constitucionalidad del acto que se reclama, o sea, se trastoca el fondo del asunto, lo que jurídicamente es propio de la sentencia definitiva.

Por nuestra parte, respetando la teoría del maestro Góngora Pimentel, consideramos que, dado el abuso del que actualmente es objeto la noble institución del amparo, no sería prudente conceder la suspensión sustentada en la presunción o apariencia del buen derecho del quejoso o en la naturaleza de la violación alegada, sino que, atendiendo a nuestro derecho positivo vigente, dicha medida cautelar debe concederse cuando se reúnan las tres condiciones genéricas sobre las que descansa la procedencia de la suspensión del acto reclamado y los requisitos enunciados por el doctor Ignacio Burgoa Orihuela, los cuales hemos enunciado con antelación.

Pues bien, una vez hechos los comentarios concernientes a la suspensión y su incidente, incursionaremos sobre lo que es el informe previo, figura toral del presente capítulo, partiendo sobre la consideración de que el **Informe Previo** es una figura jurídica procesal exclusiva del amparo indirecto o bi-instancial, en virtud de que dicho informe tiene lugar o se materializa dentro del **incidente de suspensión** que se substancia en el juicio de amparo indirecto o

⁴¹ GONGORA PIMENTEL, Genaro David; “La apariencia del buen derecho en la suspensión del acto reclamado”.

bi-instancial, teniendo gran trascendencia dentro de ese incidente suspensional en virtud de que del contenido de ese informe previo, o de los presupuestos que, respecto a éste, establece la ley, depende en gran medida la concesión o negación de la suspensión definitiva del acto o actos reclamados en el juicio de garantías.

Pero, ¿qué es el informe previo? o ¿qué debemos entender por informe previo?, pues al respecto debemos decir que, nuestra Ley Suprema, al prever la figura del informe en el juicio de amparo que se interpone ante el juez de Distrito, así como la Ley de Amparo reglamentaria de los artículos 103 y 107 Constitucionales, al consignar el informe previo en sus artículos conducentes, dichos ordenamientos son omisos en dar un concepto o definición de la figura del informe previo.

En este orden de ideas, existe consenso de los estudiosos del derecho de que el informe previo en materia suspensional no tiene una definición ni en la Constitución General ni en la Ley reglamentaria, por lo que no queda claro a qué momento **previo** se refiere dicho informe, sin embargo, dicen los juristas, debe entenderse que su carácter de previo es en virtud de que **precede** al informe con justificación que se rinde en el expediente principal.

Consideramos que la opinión anterior debe tomarse con reserva, en atención de que, en tratándose de la providencia suspensional a petición de parte, ésta se tramita en vía de incidente, el cual es totalmente independiente del asunto principal, de manera que el informe con justificación que se rinde respecto al fondo del asunto, no tiene relación con el incidente de suspensión, por lo que, en estricta técnica jurídica, el informe que se rinde en esa providencia

suspensional no puede considerarse como previo al informe con justificación.

Al tratar el informe previo, el maestro Juventino V. Castro, dice:

“El informe previo en materia suspensional no tiene ninguna definición en la Constitución ni en la Ley reglamentaria, y por lo tanto no queda de manifiesto a que momento previo se refiere, pero debe entenderse que es el previo al informe con justificación que se rinde en el expediente principal, y que servirá para resolver el fondo de la controversia.”⁴²

Expuesto lo anterior, diremos que, en el auto inicial del incidente de suspensión el Juez de Distrito pedirá a las autoridades responsables rindan su **informe previo** dentro del término de veinticuatro horas, tal como lo consigna el primer párrafo del artículo 131 de la Ley de Amparo, término contado a partir del momento en que la responsable reciba la notificación correspondiente; el artículo 131 del cuerpo normativo en cita, dice:

“Artículo 131. Promovida la suspensión conforme al artículo 124 de esta Ley, el Juez de Distrito pedirá informe previo a la autoridad responsable, quien deberá rendirlo dentro de las veinticuatro horas. Transcurrido dicho término, con informe o

⁴² Ob. Cit; Pág. 135

sin él, se celebrará la audiencia dentro de setenta y dos horas, excepto el caso previsto en el artículo 133, en la fecha y hora que se hayan señalado en el auto inicial, en la que el Juez podrá recibir únicamente las pruebas documental o de inspección ocular que ofrezcan las partes, las que se recibirán desde luego; y oyendo los alegatos del quejoso, del tercero perjudicado, si lo hubiera, y del ministerio Público, el Juez resolverá en la misma audiencia, concediendo o negando la suspensión o lo que fuere procedente con arreglo al artículo 134 de esta Ley.

Quando se trate de alguno de los actos a que se refiere el artículo 17 de esta Ley, podrá también el quejoso ofrecer prueba testimonial.

No son aplicables al incidente de suspensión las disposiciones relativas a la admisión de pruebas en la audiencia constitucional; no podrá exigirse al quejoso la proposición de la prueba testimonial, en el caso, a que se refiere el párrafo anterior."

Al respecto, el Doctor Ignacio Burgoa, al referirse al **informe previo** dice:

“...en el auto inicial del incidente de suspensión, el Juez de Distrito pide a las autoridades responsables su informe previo, que es el acto por virtud del cual éstas manifiestan si son o no ciertos los actos reclamados y esgrimen las razones que juzguen conducentes para demostrar la improcedencia de la suspensión definitiva solicitada por el quejoso (art.132, primer párrafo de la Ley).”⁴³

Luís Bazdresch, al tratar el tema del auto inicial del incidente de suspensión, sostiene:

“El artículo 131 fija la tramitación del incidente de suspensión, que se lleva por separado del cuaderno principal del amparo y por duplicado (art. 142); dicho incidente se inicia con el acuerdo que manda formarlo con una de las copias de la demanda...el propio acuerdo dispondrá que otra de esas copias, también cotejadas, se remita a la autoridad responsable, para que produzca su informe previo, llamado así porque debe ser una anticipación del informe justificado que corresponde al cuaderno principal del amparo...”⁴⁴

⁴³ BURGOA ORIHUELA, Ignacio; ob. cit. Pág.786.

⁴⁴ BAZDRESCH, Luis; ob. cit. Pág. 220.

En base a las consideraciones antes señaladas podemos resumir que **el informe previo** es el informe previsto por los artículos 131, 132 y 133 de Ley de Amparo, y **que** generalmente **precede** al informe justificado, mediante el cual la autoridad responsables debe rendir, dentro del término de veinticuatro, o del que le conceda el Juez de Distrito, manifestando a esa autoridad jurisdiccional **si son o no ciertos los actos reclamados por el quejoso**, pudiendo agregar en dicho informe las razones que estime pertinentes sobre la procedencia o improcedencia de la suspensión definitiva que solicita el quejoso.

a).-El derecho de defensa de los gobernantes.

Considerando que el amparo es un juicio, en el que el órgano jurisdiccional juzga a la autoridad responsable en cuanto a su actuación inconstitucional, podemos decir que esa autoridad responsable, en relación al quejoso, adquiere el carácter de demandado y, en tal virtud, tiene el derecho y la obligación de contestar la demanda, ofrecer pruebas, impugnar documentos, formular alegatos, etc., en defensa de su actuación impugnada de inconstitucional.

En este orden de ideas, surge la interrogante en el sentido de que si el informe previo que se rinde en el incidente de suspensión tramitado en el juicio de amparo indirecto, es una prerrogativa para la autoridad responsable, es decir, si dicho informe configura un derecho de defensa para la autoridad responsable en su carácter de gobernante.

Al efecto, debemos remitirnos a los preceptos legales de la Ley de Amparo que prevén la figura del informe previo; así, el artículo 131 de la citada Ley, determina:

“Artículo 131. Promovida la suspensión conforme al artículo 124 de esta Ley, el Juez de Distrito pedirá informe previo a la autoridad responsable, quien deberá rendirlo dentro de las veinticuatro horas. Transcurrido dicho término, con informe o sin él, se celebrará la audiencia dentro de setenta y dos horas, excepto el caso

previsto en el artículo 133, en la fecha y hora que se hayan señalado en el auto inicial, en la que el Juez podrá recibir únicamente las pruebas documental o de inspección ocular que ofrezcan las partes, las que se recibirán desde luego; y oyendo los alegatos del quejoso, del tercero perjudicado, si lo hubiera, y del ministerio Público, el Juez resolverá en la misma audiencia, concediendo o negando la suspensión o lo que fuere procedente con arreglo al artículo 134 de esta Ley.

Cuando se trate de alguno de los actos a que se refiere el artículo 17 de esta Ley, podrá también el quejoso ofrecer prueba testimonial.

No son aplicables al incidente de suspensión las disposiciones relativas a la admisión de pruebas en la Audiencia Constitucional; no podrá exigirse al quejoso la proposición de la prueba testimonial, en el caso, a que se refiere el párrafo anterior.”

Plazo de veinticuatro horas que, conforme a lo dispuesto por la fracción I del artículo 34, deberá contarse a partir de la hora en que haya quedado legalmente hecha la notificación a la autoridad responsable.

“Artículo 132. El informe previo se concretará a expresar si son o no ciertos los hechos que se atribuyen a la Autoridad que los rinde, y que determinen la existencia del acto que de ellas se reclama, y, en su caso, la cuantía del asunto que lo haya motivado; pudiendo agregarse las razones que se estimen pertinentes sobre la procedencia o improcedencia de la suspensión.

En casos urgentes el Juez de Distrito podrá ordenar a la autoridad responsable que rinda el informe de que se trata, por la vía telegráfica. En todo caso lo hará, si el quejoso asegura los gastos de la comunicación telegráfica correspondiente.

La falta de informes establece la presunción de ser cierto el acto que se estime violatorio de garantías, para el sólo efecto de la suspensión; hace, además, incurrir a la Autoridad responsable en una corrección disciplinaria, que le será impuesta por el mismo Juez de Distrito en la forma que prevengan las leyes para la imposición de esta clase de correcciones.”

Pues bien, conforme a lo dispuesto en el citado artículo 131, la rendición del informe previo constituye una obligación de las autoridades señaladas como responsables, toda vez que el término

“deberá” implica la obligación que a su cargo tiene la responsable en rendirlo al Juez de Distrito que lo pide.

Por otra parte, el párrafo primero del artículo 132, determina en qué consistirá el informe previo, estribando esencialmente su contenido en expresar si son o no ciertos los hechos que se atribuyen a la autoridad que lo rinde; estableciéndose, en la parte final, del primer párrafo, del precepto en cita, la facultad de la autoridad responsable de poder agregar las razones que estime pertinentes sobre la procedencia o improcedencia de la suspensión definitiva.

La disposición contenida en la parte final del párrafo primero del artículo 132 en comento, consistente en la potestad de las responsables en agregar en su informe previo las razones que estime pertinentes sobre la procedencia o improcedencia de la suspensión, podría, quizás, considerarse como un derecho de defensa de las autoridades responsables, en su carácter intrínseco de **gobernantes**, consideración que no es correcta, pues si bien esa disposición legal otorga potestad a las responsables para agregar las razones que se estimen pertinentes sobre la procedencia o improcedencia de la suspensión definitiva respecto de los actos reclamados, no es menos cierto que las razones que argumenten dichas responsable únicamente deben contraerse respecto de la sentencia interlocutoria que se dicte en el incidente de suspensión, es decir, para el efecto de conceder o negar la suspensión definitiva al quejoso, puesto que en ningún caso en el informe previo la autoridad responsable alegará sobre la constitucionalidad o legalidad del acto reclamado, en virtud de que esto último será un derecho del gobernante que ejercerá en vía de **informe justificado**,

en el que deberá acompañar las constancias necesarias para justificar que su actuación se encuentra ajustada a los preceptos constitucionales.

Al respecto, el maestro Ignacio Burgoa, en sus consideraciones generales del informe previo, sostiene:

“A diferencia del informe justificado que, como ya vimos, es el documento en que la autoridad responsable defiende la constitucionalidad del acto reclamado, pugnando por la negativa del amparo, o por el sobreseimiento del juicio respectivo al invocar alguna de las causas de improcedencia de éste, el informe previo no debe aludir, por modo absoluto, a la cuestión de fondo suscitada en el procedimiento constitucional, sino que tiene que contraerse a expresar si los actos impugnados son o no ciertos y alegar motivos para que se niegue la suspensión definitiva.” ⁴⁵

En resumen, el **derecho de defensa de los gobernantes** (autoridades responsables) dentro del juicio de amparo indirecto o bi-instancial se actualiza únicamente mediante el informe con justificación que rinden en calidad de autoridad responsable, en virtud de que dicho informe es el documento en el que la autoridad gobernante sustenta la defensa de la constitucionalidad del acto

⁴⁵ BURGOA ORIHUELA, Ignacio; ob. cit. Pág.786.

reclamado, pugnando por la negación de la protección de la Justicia Federal solicitada por el quejoso, o pidiendo el sobreseimiento del juicio; por tanto, podemos concluir diciendo que el informe previo no constituye, en estricto derecho, defensa alguna de los gobernantes en el juicio de amparo indirecto, pues el artículo 132 de la Ley de la materia de manera expresa señala el sentido y la limitación a que se debe circunscribir la autoridad responsable al rendir su informe previo.

b).-Su fuente emisora.

El informe previo, como figura jurídica y procesal dentro del amparo indirecto, tiene necesariamente una fuente material que lo crea, es decir, una fuente que emite ese informe previo. Sin mayores preámbulos debemos decir que la fuente emisora del informe previo es indiscutiblemente la autoridad responsable a quien se le atribuye el acto o los actos reclamados, constituyendo esa parte (autoridad) uno de los presupuestos para la procedencia del juicio de amparo, en virtud de que la autoridad responsable es parte en ese juicio de garantías .

En efecto, la autoridad responsables, es parte en el juicio de amparo; así lo determina la fracción II del artículo 5 de la Ley de Amparo, al señalar:

“Artículo 5. Son parte en el juicio de amparo:

I. El agraviado o agraviados;

II. La autoridad o autoridades responsables”.

En este orden de ideas, el artículo 11 de la Ley de Amparo, define a la autoridad responsable en los términos siguientes:

“Artículo 11. Es autoridad responsable, la que dicta, promulga, publica, ordena,

ejecuta o trata de ejecutar la Ley o el acto reclamado.”

El maestro Ignacio Burgoa, aplicando el concepto de autoridad en general al juicio de amparo, define a la autoridad responsable, diciendo:

“La autoridad responsable será, aplicando el concepto de autoridad en general al juicio de amparo, aquél órgano estatal, de facto o de jure, investido con facultades de decisión o de ejecución, cuyo ejercicio crea, modifica o extingue situaciones en general, de hecho o jurídicas, con trascendencia particular y determinada, de una manera imperativa, todo ello mediante la infracción a las garantías individuales.” ⁴⁶

El Colegio de Secretarios de Estudio y Cuenta de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, A.C., conceptúa a la autoridad responsable en los siguientes términos:

“Autoridad Responsable. Es un órgano del Estado o de un organismo descentralizado .”⁴⁷

Pues bien, **la fuente emisora del informe previo** lo es la autoridad o autoridades responsables que el quejoso señale como tales en su demanda de amparo, atribuyéndoles el acto o actos que

⁴⁶ BURGOA ORIHUELA, Ignacio. ob. cit. Pág. 338.

⁴⁷ Ob. Cit. Pág. 64.

reclame en esa vía constitucional; en tales circunstancias, la autoridad responsable tiene el deber de rendir su informe previo ante el Juez de Distrito que conozca del juicio de amparo dentro del término de veinticuatro horas, como lo establece el artículo 131 de la ley de Amparo, o por vía telegráfica en tratándose de casos urgentes, como lo ordena el segundo párrafo del artículo 132 de ese ordenamiento legal.

La prevención judicial para que las autoridades rindan su informe previo dentro del término de ley, debe notificarse a dichas responsables por oficio, al darles a conocer el auto inicial del incidente de suspensión en que se decreta dicho requerimiento.

Sin embargo, el párrafo segundo del artículo 132 de la Ley de Amparo señala que, en tratándose de casos urgentes, el Juez de Distrito podrá ordenar a la autoridad responsable que rinda su informe previo por vía telegráfica, debiendo cubrir el quejoso los gastos correspondientes.

Doctrinalmente existe consenso en el sentido de que **la autoridad responsable es la contraparte del quejoso** en el juicio de garantías, toda vez que éste pretende que la Justicia Federal le otorgue su amparo y protección, mediante la declaración de que los actos reclamados violan la Constitución en su detrimento; en tanto que la autoridad responsable, por el contrario, pugna por la declaración judicial de que sus actos no son violatorios de la Constitución, sino que sus actos se encuentran ajustados a la Ley Suprema, y que, por consiguiente, no se violan las garantías individuales del quejoso; circunstancias que son totalmente opuestas entre sí, implicando una contraprestación de esa parte.

c).- Su objeto

El artículo 132 de la Ley de Amparo, al regular el informe previo, a la letra dice:

“Artículo 132. El informe previo se concretará a expresar si son o no ciertos los hechos que se atribuyen a la autoridad que los rinde, y que determinen la existencia del acto que de ellas se reclama, y, en su caso, la cuantía del asunto que lo hayan motivado; pudiendo agregarse las razones que se estimen pertinentes sobre la procedencia o improcedencia de la suspensión.

En casos urgentes el juez de Distrito podrá ordenar a la autoridad responsable que rinda el informe de que se trata, por la vía telegráfica. En todo caso lo hará, si el quejoso asegura los gastos de la comunicación telegráfica correspondiente.

La falta de informes establece la presunción de ser cierto el acto que se estima violatorio de garantías, para el sólo efecto de la suspensión; hace además incurrir a la autoridad responsable en una corrección disciplinaria, que le será impuesta por el mismo juez de Distrito en la

forma que prevengan las leyes para la imposición de ésta clase de correcciones.”

Del texto del artículo antes citado, podemos deducir que el informe previo tiene por objeto principal que la autoridad o autoridades responsables informen al Juez de Distrito si son o no ciertos los hechos que el quejoso les atribuye a las autoridades que los rinde, y que determinen la existencia del acto que de ellas se reclama.

En realidad, la manifestación de las responsables en convenir o negar la existencia del acto o actos reclamados, es en esencia la parte toral que constituye el informe previo.

Como se advierte, el párrafo primero del artículo 132 de la ley de Amparo señala que, para el caso de que el hecho motivo del acto reclamado derive de un asunto de valor o monto económico determinado, el informe previo expresará la cuantía del asunto o procedimiento en que se origine el acto reclamado.

El señalamiento por parte de la autoridad responsable en su informe previo respecto de la cuantía del asunto del que derive el acto reclamado, obedece a la necesidad de fijar la garantía pecuniaria a cargo del quejoso para el caso de que el Juez de Distrito le conceda la suspensión definitiva del acto que reclama.

Igualmente, la autoridad responsable, a través de su informe previo que rinda al Juez de Distrito, queda facultada para agregar las razones o motivos que a su juicio estime pertinentes para

solicitar que se niegue al quejoso la suspensión definitiva del acto o actos reclamados.

Dada la limitación que consigna el párrafo primero del artículo 132 de la Ley de Amparo a la autoridad responsable para con el contenido de su informe previo, en la práctica forense, dichas responsables se concretan, efectivamente, en afirmar o negar la existencia de los actos que se les reclaman, y de manera escueta solicitan se niegue al quejoso la suspensión definitiva de los mismos en la interlocutoria que se dicte, argumentando, por lo general, que el acto reclamado constituye un acto consumado, o bien, afirmando la responsable que el acto o actos reclamados han sido consentidos por el quejoso; circunstancias que, desde, luego la responsable deberá probar dentro del incidente de suspensión.

En síntesis, podemos decir que el objeto primordial que persigue el informe previo que rinde la autoridad responsable ante el Juez de Distrito que conoce del juicio de amparo, es aportar elementos de convicción a la autoridad jurisdiccional únicamente respecto de la certeza o no del acto reclamado, para que en base a ello, ese órgano jurisdiccional resuelva sobre el sentido de la suspensión definitiva del acto o actos reclamados, es decir, para conceder o negar la suspensión definitiva de dichos actos, lo cual hará mediante la sentencia interlocutoria que dicte dentro del incidente de suspensión.

d) Su relación con la audiencia incidental.

La audiencia incidental es la que tiene verificativo en el procedimiento relativo al incidente de suspensión, que, como ya quedó indicado con antelación, se tramita por separado a la cuestión principal, formándose expediente por duplicado de ese incidente, constituyendo dicha audiencia el acto más importante de ese incidente suspensional.

La fijación del día y la hora para que tenga lugar la audiencia incidental, en la que el juez del amparo dará cuenta del informe previo, es fijada por el Juez de Distrito en el auto inicial de ese incidente, debiendo celebrarse dicha audiencia dentro del término de setenta y dos horas transcurridas las veinticuatro horas concedidas a las autoridades responsables para que rindan su informe previo; así lo ordena el párrafo primero, del artículo 131, de la Ley de la Materia Amparo, que en lo conducente determina:

“Artículo 131. Promovida la suspensión conforme al artículo 124 de esta Ley, el Juez de Distrito pedirá informe previo a la autoridad responsable, quien deberá rendirlo dentro de las veinticuatro horas. Transcurrido dicho término, con informe o sin él, se celebrará la audiencia dentro de setenta y dos horas, excepto el caso previsto en el artículo 133, en la fecha y hora que se hayan señalado en el auto inicial, en la que el Juez podrá recibir únicamente las pruebas documental o de

inspección ocular que ofrezcan las partes, las que se recibirán desde luego; y oyendo los alegatos del quejoso, del tercero perjudicado, si lo hubiera, y del ministerio Público, el Juez resolverá en la misma audiencia, concediendo o negando la suspensión o lo que fuere procedente con arreglo al artículo 134 de esta Ley.

Cuando se trate de alguno de los actos a que se refiere el artículo 17 de esta Ley, podrá también el quejoso ofrecer prueba testimonial.

No son aplicables al incidente de suspensión las disposiciones relativas a la admisión de pruebas en la Audiencia Constitucional; no podrá exigirse al quejoso la proposición de la prueba testimonial, en el caso, a que se refiere el párrafo anterior.”

La relación del informe previo con la audiencia incidental es de capital importancia, en virtud de que el informe previo es la esencia y razón de la audiencia incidental, toda vez que ésta se circunscribe propiamente al informe previo rendido por la o las autoridades responsables; en otras palabras, podemos decir que la relación del informe previo con la audiencia incidental es substancial, ya que en ésta se analiza el contenido del informe previo y las pruebas que al respecto ofrezca el quejoso, siendo esa audiencia la base en la que se sustenta el sentido en que se dicte la sentencia interlocutoria dentro del incidente de suspensión, es decir, la concesión o

denegación de la suspensión definitiva de los actos reclamados; sin exageración alguna podemos decir que el informe previo es la circunstancia toral sobre la que descansa sustancialmente el incidente de suspensión del acto o actos reclamados, incidiendo quizás en el propio fondo del amparo mismo, toda vez que si con el informe previo se acredita la certeza y existencia del acto reclamado, la consecuencia inmediata será la concesión de la suspensión definitiva de dichos actos, conservando con ello la materia del amparo que se resolverá en el principal.

La audiencia incidental es un acto procesal complejo; en ella se desarrollan diversos actos, llevados a cabo por las partes y el Juez de Distrito.

La audiencia en comento consta de tres periodos procesales: el probatorio, que a su vez se subdivide en la etapa de ofrecimiento de pruebas, admisión y desahogo de las mismas; el periodo de alegatos, y; el periodo de resolución.

La etapa de ofrecimiento de pruebas, durante la audiencia incidental, es el acto mediante el cual el quejoso, la autoridad responsable, y el tercero perjudicado, en caso que lo haya, aportan al Juez de Distrito los elementos probatorios de convicción que permitan establecer la procedencia o negación de la suspensión definitiva del acto o actos reclamados.

En materia de suspensión, el tipo o índole de pruebas que ofrezcan las partes es limitativo, toda vez que el párrafo primero del artículo 131 de la Ley de Amparo establece que en la celebración de

la audiencia, prevista en ese numeral, el Juez podrá recibir únicamente las pruebas documental o de inspección ocular que ofrezcan las partes.

Sin embargo, no obstante la limitación contemplada en el párrafo primero del artículo 131 de la Ley de Amparo para ofrecer determinado tipo de pruebas en la audiencia incidental, el segundo párrafo del mismo artículo 131 de la ley de amparo, señala que cuando se trate de alguno de los actos a que se refiere el artículo 17 de esta Ley , podrá también el quejoso ofrecer prueba testimonial; es decir, el segundo párrafo del artículo 131 otorga el derecho al quejoso de ofrecer la prueba testimonial únicamente cuando los actos reclamados se traten de actos que importen peligro de privación de la vida, ataques a la libertad personal fuera de procedimiento judicial, deportación o destierro, o alguno de los actos prohibidos por el artículo 22 de la Constitución Federal, a saber: las penas de mutilación y de infamia, la marca, los azotes, los palos, el tormento de cualquier especie, la multa excesiva, la confiscación de bienes y cualesquiera otras penas inusitadas y trascendentales.

Desde luego, las pruebas que el quejoso ofrezca en la audiencia incidental, tendrán como finalidad acreditar la certeza del acto o actos reclamados, o sea, desvirtuar la posible negación que de esos hechos puedan hacer la autoridades responsables, así como demostrar la existencia de los cinco requisitos de procedencia de la suspensión, que son: 1.-que la solicite el agraviado, 2.- que con la concesión de la suspensión no se siga perjuicio al interés social ni se contravengan disposiciones de orden público, 3.-que sean de difícil reparación los daños y perjuicios que se causaren al quejoso

con la ejecución del acto que reclama, 4.-que realmente exista el acto reclamado, 5.- que dicho acto sea susceptible de ser paralizado, y, además debe el quejoso comprobar su interés jurídico, es decir, aunque presuntivamente, demostrar su derecho susceptible de lesionarse a través de los actos que reclama; condiciones necesarias para, de esa manera, el quejoso obtener la suspensión definitiva de dichos actos, la que, se insiste, será procedente si concurren las antecitadas condiciones sobre las que descansa la procedencia de la suspensión definitiva.

En síntesis, consideramos que el informe previo, además de su natural e intrínseca relación procesal con la audiencia incidental, **dicho informe previo tiene una relación sustancial con la audiencia incidental, en tanto que de conformidad al contenido de dicho informe las partes durante es audiencia ejercen su derecho de ofrecer las pruebas que consideren pertinentes para manifestarse respecto de ese informe**, es decir, en el caso del quejoso éste podrá ofrecer las probanzas tendientes demostrar que es cierto el acto reclamado, o para desvirtuar ese informe en caso que las responsables nieguen el acto o actos reclamados; y por lo que respecta a la autoridad responsable, ésta podrá aportar sus pruebas en esa audiencia incidental para sustentar su informe previo, en el que además de aceptar o negar la existencia del acto que se le reclama, por costumbre solicita al Juez de Distrito que niegue la suspensión definitiva de los actos reclamados.

CAPÍTULO III.

EFFECTOS PROCESALES DEL INFORME PREVIO.

El informe previo, como parte inherente y sustancial del incidente de suspensión, implica, necesariamente, la consecuencia jurídica de producir efectos de diversa índole dentro del incidente de suspensión, tales como, desde hacer procedente o improcedente la concesión de la suspensión definitiva de los actos reclamados, a través de la interlocutoria que se dicte y que constituye la resolución medular de dicho incidente, hasta provocar otros efectos de diverso tipo, los cuales se originan atendiendo al contenido de ese informe, al momento en que se rinde, y de la forma en que es emitido por la autoridad responsable.

Decimos que son efectos procesales de ese informe previo, en razón de que las consecuencias del mismo se producen al tramitarse el incidente de suspensión bajo el proceso respectivo establecido por la Ley de la Materia, específicamente, durante la celebración de la audiencia del incidente suspensorial hasta el pronunciamiento de la interlocutoria correspondiente; efectos procesales que suelen ser diversos, considerando su sentido, tiempo y forma en que se rinde ese informe previo, produciéndose, entre otros efectos, los que se mencionan en los supuestos que se indican en los subsecuentes incisos que conforman el presente capítulo.

a).- Rendición del informe previo.

Hemos dicho que el informe previo es la manifestación de la autoridad responsable en respuesta al Juez de Distrito que le requiere de la rendición de ese informe, y en éste la responsable debe señalar, en primer término, la existencia o no del acto reclamado, siendo la rendición del informe previo una hipótesis que puede adoptar la autoridad responsable, que a su vez puede ser bajo dos formas: su rendición oportuna o su rendición extemporánea, pudiendo, también, actualizarse otra diversa hipótesis respecto de ese informe previo, consistente en la omisión de su rendición, supuestos que, al darse, implican diversos efectos procesales, mismos que tratamos en los incisos subsiguientes del presente capítulo.

Mediante la rendición del informe previo se pueden dar dos supuestos: uno, que la autoridad responsable **acepte la existencia de los actos reclamados**; otro, que dicha responsable **niegue la existencia de dichos actos**.

Cuando la autoridad responsable **acepte** la existencia del acto reclamado, podrá expresar en su informe previo los razonamientos en cuanto a la improcedencia de la suspensión definitiva, por lo que la cuestión relativa al otorgamiento o denegación de la suspensión definitiva, se resolverá atendiendo a si concurren, o no, las condiciones genéricas de su procedencia previstas en el artículo 124 de la Ley de Amparo, así como los requisitos que con toda atingencia menciona el maestro Ignacio Burgoa, consistente en la existencia del acto reclamado y la susceptibilidad de la paralización de dicho acto; es decir, la suspensión será procedente ante la

certeza del acto reclamado, que la naturaleza de dicho acto permita su suspensión y que se satisfagan las condiciones genéricas del artículo 124 de la Ley de Amparo sobre las que descansa la procedencia de la suspensión; en síntesis, para la concesión de la suspensión deben concurrir los siguientes requisitos: que la solicite el agraviado, que no se siga perjuicio al interés social, ni se contravengan disposiciones de orden público, que sean de difícil reparación los daños y perjuicios que se causen al agraviado con la ejecución del acto, y además que el acto reclamado sea cierto y que sea posible de ser paralizado.

Igualmente, para el caso de que la autoridad responsable **admite** la existencia del acto reclamado, podrá plantear al juez del amparo **la cuantía del asunto**, con la finalidad de que la misma sea tomada en cuenta para la **fijación de la garantía** que fije el tribunal de amparo, para el caso de que se llegue a conceder la suspensión definitiva al quejoso pero se pueda ocasionar daño o perjuicio a terceros, tal como lo prevén los artículos 125, y 132, párrafo primero, de la Ley de Amparo, que hemos comentado con antelación.

Puede acontecer que al rendir su informe previo la autoridad responsable **admite** ser cierto el acto reclamado, expresando la afectación del **interés social o la contravención de las normas de orden público** para el caso de que se concediere la suspensión definitiva al quejoso, en cuyo supuesto esa responsable deberá aportar las pruebas necesarias para acreditar la afectación o contravención que refiera.

Contrario a lo anterior, es decir, a la aceptación de la existencia del acto reclamado, puede suceder que la autoridad responsable, al rendir su informe previo, **niegue la existencia** del acto que se le reclama, solicitando al tribunal de amparo que niegue al quejoso la suspensión definitiva al no existir materia sobre la cual pueda decretarse dicha suspensión; en este caso el quejoso tiene la obligación o carga procesal de probar en la audiencia incidental la certeza y existencia del acto o actos que reclama.

Conforme al criterio Jurisprudencial sustentado por la Suprema Corte de Justicia de la Nación, las afirmaciones contenidas en el informe previo tiene **una presunción de veracidad**, pues a diferencia del informe justificado, al que debe de acompañarse con las constancias que acrediten las afirmaciones contenidas en ese informe con justificación, tratándose del informe previo las responsables no tienen la obligación de probar sus afirmaciones al rendir su informe previo, sino que el juez del amparo, al momento de dictar la interlocutoria correspondiente, apreciará dicho informe analizando si se reúnen los requisitos de procedencia para la concesión de la suspensión definitiva.

Dada la presunción de veracidad de las afirmaciones contenidas en el informe previo rendido por las responsables, el quejoso tiene la obligación de destruir esas aseveraciones mediante la aportación de las pruebas previstas en el artículo 131 de la Ley de Amparo durante la audiencia incidental; obligación que debe asumir, obviamente, cuando las responsables nieguen la existencia del acto reclamado, o manifiesten que con la suspensión definitiva que se llegue a conceder a dicho quejoso se afecta al interés social o se contravienen disposiciones de orden público.

b).- Omisión del informe previo.

Manifestamos al principio del presente capítulo que los efectos procesales del informe previo son diversos, originándose dichos efectos procesales en atención a su contenido, del momento en que se rinde, y de la forma en que es emitido dicho informe por la autoridad responsable; pues bien, **la omisión de rendición del informe previo** también produce efectos procesales, diríamos que, quizá, hay una acción por omisión.

En efecto, **la falta de rendición del informe previo** por parte de la autoridad responsable también produce efectos procesales, tal como se desprende de los artículos 131 y 132, tercer párrafo, de la Ley de Amparo, que con antelación hemos comentado.

De conformidad a los artículos mencionados, la falta de rendición del informe previo implica diversas consecuencias en el incidente de suspensión, mismos que enunciamos en los apartados siguientes.

El principal efecto procesal que produce **la omisión del informe previo** por parte de la autoridad responsable es el de establecer **la presunción de ser cierto el acto reclamado**, para el solo efecto de resolver sobre la suspensión definitiva en el incidente, así lo señala de manera puntual la primera parte del párrafo tercero del artículo 132 de la ley de Amparo, al expresar:

“Artículo 132. El informe previo se concretará a expresar si son o no ciertos los

hechos que se atribuyen a la autoridad que lo rinde, y que determinen la existencia el acto que de ella se reclama, y, en su caso, la cuantía del asunto que lo haya motivado; pudiendo agregarse las razones que se estimen pertinentes sobre la procedencia o improcedencia e la suspensión.

En casos urgentes el juez de Distrito podrá ordenar a la autoridad responsable que rinda el informe de que se trata, por la vía telegráfica. En todo caso lo hará, si el quejoso asegura los gastos de la comunicación telegráfica correspondiente.

La falta de informes establece la presunción de ser cierto el acto que se estime violatorio de garantías, para el solo efecto de la suspensión; hace además incurrir a la autoridad responsable en una corrección disciplinaria, que le será impuesta por el mismo juez de Distrito en la forma que prevengan las leyes para la imposición de esta clase de correcciones.”

En este orden de ideas, el jurista Jorge Antonio Mirón Reyes considera que la falta de rendición del informe previo es el cumplimiento de uno de los requisitos para la procedencia de la

suspensión definitiva del acto reclamado, al sostener en lo conducente:

“En el caso de que la autoridad responsable no rinda su informe previo, se produce la presunción de tener por cierto el acto reclamado, lo cual implica ya el cumplimiento de uno de los siete requisitos de procedencia a los que me he referido, además de la corrección disciplinaria que se le imponga, la cual se traduciría en la imposición de una multa por actualizarse el supuesto a que se refiere el artículo 3º.bis de la Ley de Amparo.” ⁴⁸

Al respecto, consideramos que la falta de rendición de informe previo no es propiamente el cumplimiento de uno de los requisitos de procedencia para la suspensión definitiva, sino que el requisito a que se refiere ese autor lo constituye la certeza del acto reclamado, **como presunción** de la existencia de ese acto, que deriva de la falta de rendición del informe previo.

Otro de los efectos que produce **la omisión** de rendir el informe previo es que el juez del amparo **imponga a la autoridad omisa una corrección disciplinaria**, en la forma que prevengan las leyes para la imposición de esta clase de correcciones, como lo establece la parte final del párrafo tercero, del artículo 132, de la Ley de la Materia, y que a juicio del autor mencionado lo es la multa por

⁴⁸ MIRON REYES, Jorge Antonio, El Juicio de Amparo en Materia Penal. Ed. Porrúa, México, 2001, Pág. 420..

actualizarse el supuesto a que se refiere el artículo 3° bis, de la Ley de Amparo, en tanto que LUIS BAZDRESCH dice que la corrección disciplinaria hacia la responsable, por omitir rendir su informe previo, generalmente consiste en la **imposición de una multa**, por aplicación del artículo 55, fracción II, del Código Federal de Procedimientos Civiles.

De conformidad a lo expresado en los párrafos anteriores, podemos concluir, que en caso de que la autoridad responsable **omita rendir el informe previo** ordenado por el Juez del amparo, el efecto procesal de esa falta de rendición es, incuestionablemente, **el de establecer la presunción de ser cierto el acto que se reclama**, para el efecto de resolver únicamente sobre el sentido de la interlocutoria que se dicte en el incidente de suspensión; presunción de certeza que implica la concesión de la suspensión definitiva del acto reclamado respectivo.

Relacionado con lo anterior, el artículo 131 de la Ley de Amparo, después de prever el informe previo y el plazo de veinticuatro horas dentro del cual la autoridad responsable debe rendirlo, determina que, transcurrido ese término, **con informe o sin él, se celebrará la audiencia incidental dentro de las setenta y dos horas siguientes**; lo que implica necesariamente que aún cuando no se rinda dicho informe, el efecto procesal de dicha omisión es el de llevarse a cabo la celebración de la audiencia incidental.

c).-Extemporaneidad del informe previo.

Conforme lo dispone la primera parte del párrafo primero del artículo 131 de la Ley de Amparo, **el informe previo lo deberá rendir la autoridad responsable dentro de las veinticuatro horas**; de donde se deduce que el término para la rendición de dicho informe es improrrogable, en virtud que el indicado precepto lo determina de manera imperativa, al señalar en lo conducente:

“Artículo 131. Promovida la suspensión conforme al artículo 124 de esta Ley, el Juez de Distrito pedirá informe previo a la autoridad responsable, quien deberá rendirlo dentro de las veinticuatro horas. Transcurrido dicho término, con informe o sin el se celebrará la audiencia dentro de setenta y dos horas, excepto el caso previsto en el artículo 133, en la fecha y hora que se hayan señalado en el auto inicial, en la que el juez podrá recibir únicamente las pruebas documental o de inspección ocular que ofrezcan las partes, las que se recibirán desde luego; y oyendo los alegatos del quejoso, del tercero perjudicado, si lo hubiera, y del Ministerio Público, el juez resolverá en la misma audiencia, concediendo o negando la suspensión o lo que fuere procedente con arreglo al artículo 134 de esta Ley.”

En efecto, promovido el incidente de suspensión el juez dictará un auto en el cual, después de tener por presentado al quejoso promoviendo el incidente, ordena su formación, y con fundamento en el artículo 131 de la ley de Amparo pide a las autoridades señaladas como responsables su respectivo informe previo, **quienes deberán rendirlo dentro del término de veinticuatro horas siguientes a la notificación que se les haga del propio auto que lo ordena.**

El plazo de veinticuatro horas previsto en el artículo 131 de la ley de la materia para que la responsable rinda su informe previo, **es improrrogable.** Sin embargo, en la praxis suele acontecer que el informe previo no se rinda dentro de ese término, debido a diversas circunstancias que la propia ley prevé, y, en cuyos supuestos, también prevé para su solución.

Efectivamente, el párrafo segundo del artículo 132 de la Ley de Amparo, otorga la facultad al Juez de Distrito para poder ordenar a las responsables que **rindan su informe previo por la vía telegráfica, tratándose de casos urgentes,** de donde podríamos inferir que aún cuando el plazo de veinticuatro horas aparentemente se reduciría para esa responsable, el informe no sería extemporáneo por encontrarse dentro del término de las veinticuatro horas consignadas por la ley para su rendición.

Quizás de lo preceptuado en el artículo 133 de la Ley de Amparo, podría surgir la cuestión acerca de la **extemporaneidad** en que se rinda el informe previo, en razón de la residencia de las autoridades responsables, ya que dicho artículo establece:

“Artículo 133. Cuando alguna o algunas de las autoridades responsables funcionen fuera del lugar de la residencia del juez de Distrito, y no sea posible que rindan su informe previo con la debida oportunidad, por no haberse hecho uso de la vía telegráfica, se celebrará la audiencia respecto del acto reclamado de las autoridades residentes en el lugar, a reserva de celebrar la que corresponda a las autoridades foráneas; pudiendo modificarse o revocarse la resolución dictada en la primera audiencia en vista de los nuevos informes.”

El artículo en cita prevé el supuesto en que el informe previo **no se rinda con la debida oportunidad, por no haberse hecho uso de la vía telegráfica**, en tratándose de las autoridades responsables que funciones fuera del lugar de la residencia del juez; es decir, por razón de la distancia en que residan las responsables, estableciendo también las bases de solución para el caso de actualizarse dicha hipótesis.

De conformidad a lo preceptuado en el artículo 133 de la Ley de Amparo, podemos decir que cuando alguna de las autoridades responsables radique fuera del lugar donde radique el Juzgado de Distrito, y por esa circunstancia no sea posible que rinda su informe previo con la debida oportunidad por no haberse hecho uso

de la vía telegráfica, para que tal informe llegue a poder del Juez del amparo antes de la fecha fijada para la celebración de la audiencia incidental, entonces el día y hora señalados para tal fin se celebrará la audiencia para resolver sobre la suspensión definitiva de los actos de las autoridades que residan en el mismo lugar que el juzgado de Distrito, y que con posterioridad se celebre la audiencia correspondiente a las autoridades foráneas.

Al respecto, Luis Bazdresch estima que la reserva de celebrar (posteriormente) la audiencia incidental correspondiente a las autoridades foráneas, como lo consigna el artículo 133 de la Ley de Amparo, es de hecho ampliar el término conforme al artículo 24, fracción IV, de la Ley de Amparo, al sostener:

“...dicho artículo 133 contiene en realidad una mera aplicación de lo que previene la fracción IV del artículo 24, puesto que de hecho amplía el término para la rendición del informe previo, por razón de la distancia.” ⁴⁹

Para considerar si existe o no extemporaneidad en la rendición del informe previo por parte de las responsables, habría que considerar primeramente si el auto inicial del incidente **ordena o no la ampliación del término por razón de distancia** para que las autoridades foráneas rindan su informe previo, de tal forma que si a las responsables, aún siendo foráneas, el juez del amparo les concedió el plazo de veinticuatro horas para tal efecto, y no lo rinden dentro de ese término sino posterior a él, luego entonces

⁴⁹ BAZDRESCH, Luis; ob. cit. Pág.222.

estamos en presencia de un **informe previo rendido de manera extemporáneo**; igualmente, resultaría extemporáneo si en atención a la distancia de su residencia el juez señala mayor término para su rendición y las responsables no lo rinden dentro de ese término que para tal fin les fue concedido.

Atento a lo anterior, debemos entender que el informe previo es rendido en forma extemporánea cuando dicho informe es rendido por las responsables fuera del término concedido por el juez del amparo, ya natural ya ampliado, en cuyos casos producen efectos procesales en el incidente de suspensión, los que aludiremos a continuación por ser el tema materia del presente capítulo.

Tratándose del supuesto previsto en el **artículo 133** de la ley de amparo, en el que el informe previo no es rendido con la debida oportunidad debido a que alguna o algunas de las autoridades responsables funcionan fuera del lugar de la residencia del Juez de Distrito, el efecto procesal que produce es que **la audiencia incidental se lleve al cabo únicamente respecto del acto reclamado de las autoridades residentes en el lugar del Juez del amparo**, en la inteligencia de celebrar **posteriormente** la audiencia que corresponda respecto de los actos reclamados a las autoridades foráneas, la que debe ser señalada expresamente por el Juez de Distrito en el auto correspondiente, atendiendo la distancia en que funcionen las autoridades responsables foráneas.

Por otra parte, el informe previo rendido por las **autoridades foráneas**, posterior a la audiencia incidental celebrada respecto de la autoridad residente en la Jurisdicción del Juez del amparo, produce **el efecto de poder revocar o modificar la resolución**

inicial en vista al contenido del informe rendido por las autoridades foráneas, según se desprende del artículo 133 de la ley de Amparo, y de la interpretación que de éste hace Luis Bazdrech, quien al respecto sostiene:

“En su párrafo final el repetido artículo 133 autoriza al juzgado de distrito a modificar o revocar, en vista de los informes de la autoridades responsables foráneas, lo que hubiese resuelto ya en la primera audiencia, acerca de las autoridades que funcionen en el mismo lugar que el juzgado de distrito, lo que se justifica ampliamente en razón de que los informes de las autoridades foráneas bien pueden dejar sin materia la suspensión en lo que toca a las autoridades locales, o determinar su improcedencia, como por ejemplo, cuando la autoridad foránea es la ordenadora y manifiesta en su informe que no ha ordenado el acto reclamado o que ya lo revocó, en tanto que la autoridad local, mera ejecutora, provocó la suspensión por su abstención de informar.”⁵⁰

En resumen, podemos decir, que el informe previo rendido fuera del término de veinticuatro horas sólo es admisible a las autoridades foráneas, por lo que el informe rendido en forma extemporánea, sin justificación alguna, consideramos que debe asemejarse a la falta de rendición de dicho informe, lo que en consecuencia debe establecerse una presunción de certeza del acto reclamado para el solo efecto de resolver sobre la suspensión definitiva.

⁵⁰ Ob. cit. Pág. 222.

CAPITULO 1V.

NATURALEZA JURÍDICA DEL INFORME PREVIO.

Siendo materia del presente trabajo la figura jurídica del Informe Previo en el juicio de amparo indirecto o bi-instancial, así como su naturaleza jurídica, corresponde ahora tratar de conocer la naturaleza jurídica de la que comparte dentro del proceso jurídico en el que se desenvuelve, es decir, determinar las características generales y particulares de dicha figura jurídica, así como su función y trascendencia en el juicio de amparo indirecto; lo cual pretenderemos llegar mediante los señalamientos que aludiremos en los apartados que conforman este capítulo.

a).- Por su origen.

El origen del término **"Informe"** respecto del juicio de amparo, se produce en la Ley de Amparo de 20 de octubre de 1919, la primera que se expidió bajo la vigencia de la Constitución de 1917, siendo su antecedente más próximo el Código Federal de Procedimientos Civiles de 26 de diciembre de 1908, que en su artículo 670 reconoció de manera expresa el carácter de parte a la autoridad responsable, asignándole el carácter de **"informe" el que debería presentar esa autoridad responsable en relación al acto reclamado en el amparo**, debiendo ser ese informe en cuanto a la **suspensión** como al de **fondo**.

Así se desprende del Diccionario Jurídico Mexicano del Instituto de Investigaciones Jurídicas de nuestra Máxima Casa de Estudios,

al referirse al informe previo al tratar el significado denominado "Informe de la Autoridad", y que en lo conducente señala:

" Por su parte, el a. 800 del CFPC de 6 de octubre de 1897 dispuso que la falta de presentación del informe en cuanto al fondo producía la presunción de ser cierto el acto reclamado. A sus vez, el a. 670 del CFPC de 26 de diciembre de 1908, tomando en cuenta la evolución de la jurisprudencia, reconoció de manera expresa el carácter de parte en el juicio de amparo a la autoridad responsable, pero conservó la terminología anterior, al calificar de informe el que debía presentar la citada autoridad, tanto respecto de la suspensión (a. 716), como respecto del fondo (a.730), disposiciones que fueron incorporadas en esencia en los aa. 59 y 73 de la LA de 20 de octubre de 1919, la primera que expidió bajo la vigencia de la Constitución de 5 de febrero de 1917. Tanto el citado Código de 1908 como la LA de 1919 establecieron que la falta de informes en la suspensión y en el fondo, producían la presunción de ser ciertos los actos reclamados, salvo prueba en contrario."⁵¹

⁵¹ DICCIONARIO JURÍDICO MEXICANO. Instituto de Investigaciones Jurídicas, Universidad Nacional Autónoma de México, 3ª. ed. Editorial Porrúa, S. A., México, 1989, pág. 1705-1706.

En nuestra Constitución vigente la figura del Informe se encuentra plasmada en su artículo 107, fracción VII, al establecer puntualmente que el amparo que se interponga ante el Juez de Distrito, en los casos y contra los actos que en esa fracción se precisan, su tramitación se limitará al **informe de la autoridad**, a una audiencia para la que se citará en el mismo auto en el que se le mande pedir el informe; la referida **Fracción VII, del artículo 107, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos**, a la letra dice:

“Artículo 107. Todas las controversias de que habla el artículo 103 se sujetarán a los procedimientos y formas del orden jurídico que determine la ley, de acuerdo con las bases siguientes:

VII. El amparo contra actos en juicio, fuera de juicio o después de concluido, o que afecten a personas extrañas al juicio, contra leyes o contra actos de autoridad administrativa, se interpondrá ante el juez de Distrito bajo cuya jurisdicción se encuentre el lugar en que el acto reclamado se ejecute o trate de ejecutarse, y su tramitación se limitará al informe de la autoridad, a una audiencia para la que se citará en el mismo auto en el que se mande pedir el informe y se recibirán las pruebas que las partes interesadas ofrezcan y oirán

los alegatos, pronunciándose en la misma audiencia la sentencia."

Aún cuando la citada fracción VII del artículo 107 Constitucional alude únicamente al informe que deberá rendir la autoridad responsable en el juicio de amparo que se interponga ante el juez de Distrito, sin distinguir ni precisar si se trata del informe previo o del informe justificado, la Ley de Amparo, reglamentaria de los artículos 103 y 107 de nuestra Ley Fundamental, y rectora del Juicio de Amparo regula dos tipos de informes, y así en **sus artículos 131, 132 y 133 establece la figura jurídica del Informe Previo**, como ha quedado precisado con antelación.

Pues bien, conforme a lo señalado en los párrafos precedentes, y apegándonos estrictamente a las disposiciones legales vigentes relativas a la figura jurídica objeto de este estudio, podemos decir **que el origen** de la figura de el **informe previo**, se encuentra establecido en nuestra Constitución Política de 1917, específicamente en la fracción VII de su artículo 107, **de esa Ley Suprema, así como fundamentada y regulada, bajo la expresa denominación de Informe Previo, en los artículos 131, 132 y 133 de la vigente Ley de Amparo del 30 de diciembre de 1935**, luego entonces, podemos sostener que **la naturaleza jurídica** del informe previo en el juicio de amparo indirecto es la de una figura procesal de carácter Constitucionalidad, en virtud de que la Ley de Amparo, que prevé esa figura, es la Ley Reglamentaria de los artículos 103 y 107 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

b).-Por la autoridad que lo rinde.

Ya con antelación hemos apuntado que el informe previo es la respuesta que produce la autoridad responsable al ser requerida por el juez del amparo en relación al o a los actos que de ella se reclaman en el juicio de garantías; por tanto, el informe previo es una obligación a cargo única y exclusivamente de la autoridad responsable, mediante el cual deberá, principalmente, dentro del término de veinticuatro horas, manifestar al Juez de Distrito si es cierto o no el acto que de ella se reclama.

Al respecto, el maestro Juventino V. Castro, al referirse al informe previo, dice lo siguiente:

“El informe previo en materia suspensional no tiene ninguna definición ni en la Constitución ni en la Ley reglamentaria,” ⁵²

De lo anterior se infiere una característica esencial del informe previo, consistente en la autonomía que tiene en relación al informe con justificación, que igualmente debe rendir la responsable en el amparo.

Ahora bien, por cuanto hace al informe previo en relación a la autoridad que lo rinde, éste, y la responsable a quien se le atribuye

⁵² CASTRO, Juventino V. Hacia el Amparo Evolucionado. 2ª.ed. Ed. Porrúa, S.A., México, 1977, Pág. 135

el acto reclamado, adquieren algunas características que destacan en dicho informe, que podríamos enunciar en la siguiente forma:

1.- Las autoridades superiores o inferiores de la responsable, no pueden rendir un informe cuya obligación corresponde exclusivamente a dicha responsable, quien además debe, por escrito, comprometerse con una explicación razonada para la suspensión.

2.- La autoridad responsable no puede simplemente afirmar que no se tuvo intervención en los actos reclamados, y dejar de rendir el informe previo, sino manifestar expresamente si son o no ciertos dichos actos; ni tampoco suplir el informe omiso con el informe justificado.

3.- La autoridad que rinde el informe previo no está limitada para contestar tajantemente en forma positiva o negativa; puede y debe expresar razones y formular alegaciones respecto de la suspensión definitiva.

4.- Si la autoridad responsable no contesta de manera categórica si es o no cierto el acto reclamado, se debe presumir la certeza de dicho acto, y la autoridad que conoce del amparo examinará tan solo para efecto de la suspensión.

5.- El informe rendido por las responsables fuera del término de las veinticuatro horas, es sancionable con multa, pero tiene validez en el incidente suspensorial, tal como lo refiere Luis Bazdrech al

aludir a la resolución que se emita en el incidente suspensional, diciendo:

“ ...en esa resolución debe atenderse al informe previo de la autoridad responsable, aunque lo haya rendido después del término legal, pues su extemporaneidad no lo invalida, ...”⁵³

En relación a la opinión del citado autor, debemos considerar que la validez del informe previo rendido de manera extemporánea, deberá ser siempre y cuando dicho informe sea rendido antes de la realización de la audiencia incidental.

De acuerdo a lo antes expresado, la rendición del informe previo concierne única y exclusivamente a la autoridad señalada como responsable en el juicio de amparo indirecto, ya ordenadora ya ejecutora, mismas a las que el quejoso les atribuye la violación de sus garantías individuales, de donde se desprende que **el informe previo y las responsables que lo rinden conforman una intrínseca relación procesal indisoluble**, es decir, jurídicamente no se puede entender la figura del informe previo sin la existencia de la autoridad responsable, así como no se puede entender la existencia de la responsable sin el informe previo, aún cuando en último caso dicho informe pudiere no rendirse, ya que este supuesto implica solo el incumplimiento de rendirlo, mas esto de ninguna manera hace nugatorio la figura jurídica del informe previo ni exime a la responsable de la obligación de rendirlo.

⁵³ Ob cit. Pág. 221 y 222

c).-Por su objetivo en la audiencia incidental.

Hemos apuntado con antelación que la audiencia que tiene lugar dentro del incidente de suspensión del acto reclamado se denomina audiencia incidental; desde el punto de vista procesal el incidente de suspensión es la forma como se substancia la cuestión relativa a la suspensión del acto reclamado, cuando esa providencia cautelar proceda a petición de parte, ya que, tratándose de la suspensión de oficio, no se forma incidente, en virtud que ésta se decreta de plano en el mismo auto en el que se admita la demanda de amparo, tal como lo prevé el artículo 123, fracción II, párrafo segundo, de la Ley de la Materia.

La audiencia relativa a la suspensión se encuentra contemplada en el artículo 131, párrafo primero, de la Ley de Amparo, y su carácter de incidental en el último párrafo del mismo artículo.

Desde luego, el informe previo desempeña un papel de suma importancia en la audiencia que tiene verificativo dentro del incidente de suspensión, en virtud que en vista a dicho informe previo el Juez del amparo resolverá el sentido de la suspensión definitiva del acto reclamado.

El objetivo primordial del informe previo será el de comprobar, dentro del incidente de suspensión, la existencia del acto reclamado, en virtud que a través de su informe previo la responsable tiene la obligación de expresar al Juez del amparo si son o no ciertos los hechos que el quejoso le atribuye y que determinen la existencia del acto reclamado, para que, en caso de ser ciertos, el quejoso pueda obtener la suspensión definitiva de

dichos actos, siempre y cuando se satisfagan las tres condiciones genéricas, en cuyo caso debe concederse.

El maestro Ignacio Burgoa, en el capítulo denominado la Suspensión del Acto Reclamado en el Amparo Indirecto o Bi-Instancial, al tratar lo relativo a la **suspensión definitiva**, dice:

“Esta medida cautelar debe necesariamente concederse al quejoso por el Juez de Distrito si se satisfacen las tres condiciones genéricas de procedencia respectiva a que aludimos en el párrafo II de este mismo capítulo.” (visible a pág. 722, denominado “Condiciones de procedencia de la suspensión a petición de parte” ⁵⁴.

En síntesis, **el objetivo** del informe previo en la audiencia incidental, **será el de ilustrar al Juez de Distrito en cuanto a la existencia o no del acto reclamado**, para de esa manera esa autoridad jurisdiccional tener los elementos suficientes para pronunciar su sentencia interlocutoria en el incidente de suspensión, **concediendo o negando** al quejoso la suspensión definitiva de los actos reclamados en el juicio de garantías de que se trate.

⁵⁴ BURGOA ORIHUELA, Ignacio; ob. cit. Pág. 797.

d).- Por su efecto e influencia en la resolución incidental.

Dada la intrínseca relación procesal entre el informe previo y la audiencia incidental de suspensión, **el efecto** que produce dicho informe en la resolución incidental de suspensión **es inmediato y de gran trascendencia**, en virtud que en base a la **consideración que el Juez de Distrito haga del citado informe** resolverá el sentido de la interlocutoria que pronuncie en el incidente suspensorial.

El **efecto del informe previo** que origine en la audiencia incidental, será conforme al contenido de dicho informe, toda vez que al rendirse pueden darse dos supuestos: uno, que la autoridad responsable **accepte** la existencia del acto reclamado; otro, que dicha responsable **niegue** la existencia de dichos actos.

Cuando la autoridad responsable **accepte** la existencia del acto reclamado, es decir, admita la certeza del acto, el Juez del Amparo, deberá tener en cuenta que **la naturaleza del acto permita su paralización** y que además se reúnan los requisitos previstos en el artículo 124 de la Ley de Amparo, esto es, que la suspensión la haya solicitado el agraviado, que no se siga perjuicio al interés social, ni se contravengan disposiciones de orden público y, que sean de difícil reparación los daños y perjuicios que se causen al agraviado con la ejecución del acto que reclama, para de esa manera conceder la suspensión definitiva del acto violatorio de garantías.

Asimismo, puede suceder que la autoridad responsable, al rendir su informe previo, **niegue** la existencia del acto que se le reclama,

solicitando al tribunal de amparo que niegue al quejoso la suspensión definitiva al no existir materia sobre la cual pueda decretarse dicha suspensión; en este caso, el **efecto** que produce el informe previo **es el de obligar al quejoso a probar** en la audiencia incidental **la existencia del acto que reclama**, para obtener la suspensión definitiva, en la inteligencia que de no ser así se le negará esa medida cautelar.

Como se ha indicado en los incisos que anteceden y conforman el presente capítulo, las afirmaciones contenidas en el informe previo tienen una **presunción de veracidad**, por tanto, si lo aseverado en dicho informe **no favorece** al quejoso, éste tiene la **obligación de destruir** esas aseveraciones durante la audiencia incidental mediante la aportación de las pruebas documental o de inspección ocular únicamente, tal como lo prevé el artículo 131 de la Ley de Amparo; obligación que debe asumir, obviamente, cuando las responsables **nieguen** la existencia del acto reclamado, o bien que manifiesten que con la suspensión definitiva que se llegue a conceder a dicho quejoso **se afecta al interés social o se contravienen disposiciones de orden público**.

No obstante lo señalado en el párrafo que antecede, el artículo/36, último párrafo, de la Ley de Amparo, otorga a las partes el **derecho para poder objetar el contenido del informe previo en cualquier tiempo**, al determinar:

“Artículo 136. Si el acto reclamado afecta la libertad personal, la suspensión sólo producirá el efecto de que el quejoso quede a ...

Las partes podrán objetar en cualquier tiempo el contenido del informe previo. En los casos previstos en el artículo 204 de esta ley, se considerará hecho superveniente la demostración de la falsedad u omisión de datos en el contenido del informe y el juez podrá modificar o revocar la interlocutoria en que hubiese concedido o negado la suspensión; además, dará vista al Ministerio Público Federal para los efectos del precepto legal citado.”

La objeción del informe previo que trata el último párrafo del artículo 36 de la Ley de Amparo, pudiere entenderse aplicable únicamente en tratándose de juicios de amparo en materia penal, en atención a que sus precedentes párrafos se refieren específicamente a los actos reclamados que afectan a libertad personal del quejoso, como son su aprehensión, retención o detención; sin embargo, al remitirnos dicho párrafo al artículo 204 de la Ley de la materia, estableciendo el propio párrafo en cita que **“...En los casos previstos en el artículo 204 de esta ley, se considerarán hechos supervenientes la demostración de la falsedad u omisión de datos en el contenido del informe...”**, es pertinente hacer una reflexión para considerar que el derecho para objetar el informe previo debe ser extensivo en todas las materias, en virtud que los casos consignados por el artículo 204, mismos que el párrafo en comento considera como hechos supervenientes, sin distinción de materia, y en lo que interesa, se refieren al hecho de que **“Las autoridades responsables que en el juicio de amparo o en el incidente de suspensión rindan informes en los que afirmaren una falsedad o negaren la verdad, en todo o en parte, serán...”**; falsedad o negativa de la responsable que de acontecer como hecho

superveniente dá derecho a objetar el informe previo que hayan rendido falsamente.

El citado último párrafo del artículo 136 de la Ley de Amparo consigna que el contenido del informe previo podrá ser objetado en cualquier tiempo, por causa superveniente; sin embargo, ello significa que dicho informe puede ser objetado en cualquier tiempo pero dentro de la fase procesal, es decir, mientras el proceso del juicio de amparo no esté concluido por resolución que haya causado ejecutoria, debiéndose fundamentar dicha objeción en pruebas idóneas que el quejoso deberá exhibir en su promoción para así demostrar la falsedad de las aseveraciones de las responsables contenidas en el informe previo que rindieron, debiendo formularse la objeción de ese informe en la vía incidental.

La falsedad del informe previo, por lo general, consiste en la negativa de los actos reclamados, de tal forma que si esos actos lo realizan las responsables después de dictarse la sentencia interlocutoria suspensiva, negando la suspensión definitiva con base a la inexistencia de tales actos argumentado por las responsables, la realización posterior de tales actos implica necesariamente **una causa superveniente para revocar o modificar la primera resolución** en los términos del artículo 140 de la Ley de Amparo, que prevé la potestad del Juez de Distrito para revocar o modificar el auto que haya concedido o negado la suspensión, cuando ocurra un hecho superveniente, ello sin perjuicio del delito en que hayan incurrido las responsables, así como de las sanciones a las que puedan hacerse acreedoras en términos de lo dispuesto por el artículo 204 de la Ley de Amparo.

En resumen, considerando los señalamientos descritos en los incisos que conforman el presente capítulo, podemos decir, en cuanto a la **naturaleza jurídica del informe previo**, que es **una figura jurídica intrínseca del juicio de amparo indirecto o bi- instancial**, siendo este una modalidad estrictamente procesal bajo la cual se substancia el juicio de amparo, y cuya regulación se encuentra establecida en el artículo 107, fracción VII de nuestra Ley Fundamental y en la Ley de Amparo, ésta última también llamada Ley Reglamentaria de los artículos 103 y 107 Constitucionales, denominado en la praxis juicio amparo indirecto o bi- instancial; **informe previo** que, atendiendo su fundamento legal, su nata e inseparable relación con el incidente de suspensión y su gran trascendencia e influencia en la sentencia interlocutoria que se dicta en ese incidente suspensorial debe considerarse como una figura esencial en el incidente de suspensión, el cual a su vez es accesorio pero autónomo con respecto al fondo sustancial del juicio de garantías; concluyéndose, así, **que el informe previo es una figura cuya naturaleza jurídica es de carácter Constitucional**, en virtud que su origen y su fundamento legal se encuentran previstos en el artículo 107, fracción VII, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, regulado por los artículos 131, 132 y 133 de la Ley de Amparo reglamentaria de los artículos 103 y 107 Constitucionales, siendo igualmente una figura jurídica **sui géneris** en razón de que su desenvolvimiento y efectos procesales se materializan única y exclusivamente en el incidente de suspensión que tiene lugar en el proceso de substanciación del **juicio de amparo indirecto o bi- instancial**.

CONCLUSIONES .-

PRIMERA.-

El informe previo en el juicio de amparo indirecto o bi- instancial, es una figura jurídica propia y exclusiva del juicio de amparo indirecto, previsto en la fracción VII del artículo 107 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y en los artículos 131, 132 y 133 de la Ley de Amparo.

SEGUNDA.-

El informe previo tiene su fundamento legal en la fracción VII del artículo 107 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y en los artículos 131,132 y 133 de la Ley de Amparo, también llamada Ley Reglamentaria de los artículos 103 y 107 de la Constitución Política de los estados Unidos Mexicanos, en virtud que ésta última regula sustantiva y adjetivamente el juicio de amparo previsto en los citados preceptos Constitucionales.

TERCERA.-

El Informe previo, se substancia dentro del incidente de suspensión del acto reclamado, formado con motivo de la suspensión solicitada por la parte agraviada, toda vez que cuando la suspensión es decretada de oficio no se forma incidente de suspensión.

CUARTA.-

El Informe previo debe rendirlo la autoridad responsable a quien el quejoso le atribuye el acto reclamado; bien sea en su carácter de autoridad ordenadora, bien en su carácter de autoridad ejecutora.

QUINTA.-

El informe previo lo deberá rendir la autoridad responsable dentro del término de veinticuatro horas, contado a partir de la notificación del auto inicial dictado en el incidente de suspensión.

SEXTA.-

El informe previo debe constreñirse a expresar si son o no ciertos los actos que se reclaman a la autoridad que lo emite, y en su caso la cuantía del asunto que haya motivado el acto que se reclama; autoridad que el artículo 132 de la ley de Amparo le faculta poder agregar las razones que estime pertinente para la procedencia o improcedencia de la suspensión definitiva.

SÉPTIMA.-

La omisión del acto reclamado hace presumir la existencia o certeza del acto reclamado únicamente para los efectos de la suspensión, haciéndose acreedora la autoridad omisa a una corrección disciplinaria, consistente en la imposición de una multa.

OCTAVA.-

El informe previo puede ser objetado por el quejoso en cualquier tiempo, por hecho o causa superveniente, siempre y cuando no se haya dictado ejecutoria en el fondo del amparo.

NOVENA.-

Los efectos procesales del informe previo, son diversos, toda vez que en caso de que, mediante su informe previo, la autoridad responsable acepte la existencia del acto reclamado, el efecto será que se conceda la suspensión definitiva, siempre y cuando se reúnan las demás condiciones para la procedencia de dicha suspensión; en tanto que, si se niega el acto reclamado, y el quejoso no desvirtúe dicha negación, la autoridad jurisdiccional le negará la suspensión definitiva.

DÉCIMA.-

Otro de los efectos que tiene el informe previo, consiste en que cuando la autoridad responsable no resida en el lugar del juicio y por tal motivo no le sea posible rendir su informe previo con toda oportunidad, la audiencia incidental se llevará a cabo con los informes que consten, debiendo fijarse nueva fecha para celebrarla con los informes de las autoridades foráneas, pudiendo modificarse o revocarse la resolución dictada inicialmente en vista a los nuevos informes.

DÉCIMA PRIMERA.-

La naturaleza jurídica del informe previo, debe considerarse de carácter Constitucional, en virtud que su origen y fundamento se encuentra plasmado en el artículo 107, fracción VII, Constitucional; siendo por otra parte una figura sui géneris en razón de que esa figura jurídica no es equiparable con alguna otra dentro del juicio de amparo, siendo una figura jurídica única y exclusiva del juicio de amparo indirecto o bi-instancial, específicamente del incidente de suspensión que se forma en el juicio de amparo indirecto, con motivo de la suspensión provisional solicitada por el quejoso.

BIBLIOGRAFIA.

AMBAR ALVAREZ Y DE ALBA, Horacio. El Amparo contra Leyes. Editorial Trillas, Primera Reimpresión, México, 1990.

ARILLA BAS, Fernando. El Juicio de Amparo. Editorial Kratos, S. A de C.V., Quinta Edición. México, D. F., 1992.

BAZDRESCH, Luis. El Juicio de Amparo. Curso General,. Editorial Trillas. México,1992.

BURGOA ORIHUELA, Ignacio. El Juicio de Amparo. Editorial Porrúa, S.A . de C. V., Trigésima Novena Edición., México, 2002.

CASTRO, Juventino V. Hacia el Amparo Evolucionado. Editorial Porrúa, 2ª. Edición, México, 1977.

CHAVEZ CASTILLO, RAUL. Juicio de Amparo. Oxford University Press Marla,. México, 2ª. Edición, 1998.

COUTO, RICARDO. Tratado Teórico-Práctico de la Suspensión en el Juicio de Amparo. Editorial Porrúa,. México, 1983.

DEL CASTILLO DEL VALLE, Alberto. El Amparo Penal Indirecto: "Grandeza y Desventuras" (Breviario de Aberraciones Jurídicas en Amparo Penal). Grupo Herro, México, 1995.

ESTRELLA MENDEZ, Sebastián. La Filosofía del Juicio de Amparo. Editorial Porrúa, S.A., México, 1988.

FIGUEROA CUSTODIO, Xosé Tomás. Juicio de Amparo Mexicano. Editorial Sista, 1ª. Edición, México, 2002.

HERNANDEZ, Octavio A. Curso de Amparo; Instituciones Fundamentales. Editorial Porrúa, Segunda Edición. México, 1983.

MIRON REYES, Jorge Antonio.- El Juicio de Amparo en Materia Penal. Editorial Porrúa, México, 2001.

OJEDA BOHÓRQUEZ, Ricardo.- El Amparo Penal Indirecto (Suspensión). Editorial Porrúa, S.A., 2ª. Edición, México, 2000.

POLO BERNAL, Efraín.- El Juicio de Amparo contra Leyes. Editorial Porrúa, S.A., México, 1991.

VARIOS. La Suspensión de los Actos Reclamados en el Juicio de Amparo. Colegio de Secretarios de Estudio y Cuenta de la Suprema Corte de Justicia de la Nación. A. C., Cárdenas Editor y Distribuidor, Tercera Edición, México, 1989.

DICCIONARIOS:

DICCIONARIO JURÍDICO MEXICANO. Instituto de Investigaciones Jurídicas, Universidad Nacional Autónoma de México, Editorial Porrúa, S. A., Tercera Edición, México, 1989.

LAROUSSE. Diccionario Enciclopédico, Agrupación Editorial, S. A., Quinta Edición, Colombia, 1998.

LEGISLACIÓN:

CONSTITUCION POLITICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS. Editorial Trillas, S. A de C.V., Décimo Séptima Edición, México, 2003.

LEY DE AMPARO. Editorial Sista, S.A de C.V., México, 2000.