



**UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA
DE MÉXICO**

FACULTAD DE ESTUDIOS SUPERIORES ARAGÓN

LICENCIATURA EN DERECHO

TRABAJO POR ESCRITO QUE PRESENTA:

EDUARDO RESÉNDIZ GUIDO.

TEMA DEL TRABAJO:

**“VIOLACIÓN A LA GARANTÍA DE LEGALIDAD DURANTE LA
TRAMITACIÓN DEL JUICIO DE AMPARO, A LA LUZ DE LA
REFORMA REALIZADA A LA LEY DE AMPARO DEL 02 DE
ABRIL DE 2013.”**

**EN LA MODALIDAD DE “SEMINARIO DE TITULACIÓN
COLECTIVA”**

PARA OBTENER EL TÍTULO DE:

LICENCIADO EN DERECHO



FES Aragón

Nezahualcóyotl, Estado de México, 2015.



Universidad Nacional
Autónoma de México

Dirección General de Bibliotecas de la UNAM

Biblioteca Central



UNAM – Dirección General de Bibliotecas
Tesis Digitales
Restricciones de uso

DERECHOS RESERVADOS ©
PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

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

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

DEDICATORIA.

A mi madre, trabajadora incansable capaz de sacrificar cualquier cosa por el bienestar de los suyos.

A mi padre, que siempre ha trabajado sin descanso para proveer de lo necesario a su familia; el reconocimiento es suyo por haberme dado el mejor ejemplo de amor para con uno mismo y con el prójimo, guíenme siempre para no perderme.

A Dios, por permitirme llegar a este mundo y poner un granito de arena y voluntad para hacer las cosas como se deben, a él le pido fuerza para cambiar las cosas que están mal, valor para enfrentarlas y la destreza suficiente para salir invicto.

A la UNAM, que forjó en esas aulas de la Escuela Nacional Preparatoria No 4, una mente rebelde, izquierdista, justa y sin límites; una FES Aragón que me dejó las mejores lecciones académicas y de vida; a mi maestra, mi eterno agradecimiento y respeto, la mejor forma de honrarla será con mis acciones diarias para poner en alto su nombre.

A mi amada esposa, que en estos últimos tres años ha sido mi leal compañera de vida y de aventuras, pero también de desvelos, risas y enojos por este trabajo, a quien también dedico esta obra como un símbolo de gratitud y amor.

A mis abuelas, mi hermana, amigos y compañeros, por todo su apoyo en momentos buenos y malos.

A mis profesores, por haberme transmitido sus conocimientos, ya que son el mayor tesoro que un ser humano puede poseer, a todos ellos muchas gracias.

**VIOLACIÓN A LA GARANTÍA DE LEGALIDAD DURANTE LA TRAMITACIÓN
DEL JUICIO DE AMPARO, A LA LUZ DE LA REFORMA REALIZADA A LA LEY
DE AMPARO DEL 02 DE ABRIL DE 2013**

ÍNDICE.....I

INTRODUCCIÓN.....III

CAPÍTULO 1

NOCIONES FUNDAMENTALES DEL JUICIO DE AMPARO

1.1	CONCEPTO Y NATURALEZA JURÍDICA DEL AMPARO.....	1
1.2	PROCEDENCIA DEL AMPARO.....	5
1.2.1	Procedencia del Amparo Directo.....	6
1.2.2	Procedencia del Amparo Indirecto.....	7
1.3	PARTES EN EL JUICIO DE AMPARO.....	9
1.3.1	Quejoso.....	9
1.3.2	Autoridad Responsable.....	10
1.3.3	Tercero Interesado.....	13
1.3.4	Ministerio Público Federal.....	14
1.4	LA ACCIÓN DE AMPARO.....	15
1.5	CAPACIDAD Y LEGITIMACIÓN EN EL JUICIO DE AMPARO.....	16
1.6	INFORME JUSTIFICADO EN EL JUICIO DE AMPARO INDIRECTO.....	18

CAPÍTULO 2
CUERPO NORMATIVO ENTORNO AL AMPARO Y A LA GARANTÍA DE
LEGALIDAD

2.1 CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS.....	23
2.1.1 Análisis de la Garantía de Legalidad.....	24
2.2 LEY DE AMPARO, ARTÍCULOS 115 Y 117.....	31
2.3 LEY DE PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO DEL DISTRITO FEDERAL.....	35

CAPÍTULO 3
IMPLICACIONES DEL INFORME JUSTIFICADO CUANDO NO HA SIDO
DEBIDAMENTE FUNDADO Y MOTIVADO EL ACTO DE AUTORIDAD EN
MATERIA ADMINISTRATIVA DENTRO DEL JUICIO DE AMPARO

3.1 EL GOBERNADO EN ESTADO DE INDEFENSIÓN AL NO FUNDAR Y MOTIVAR DEBIDAMENTE UN ACTO DE AUTORIDAD HASTA LA RENDICIÓN DEL INFORME JUSTIFICADO EN MATERIA ADMINISTRATIVA.....	39
3.2 REGULACIÓN DEL ÚLTIMO PÁRRAFO DEL ARTÍCULO 117 DE LA LEY DE AMPARO CON EL OBJETIVO DE NO VIOLENTAR LA GARANTÍA DE LEGALIDAD.....	45
CONCLUSIONES.....	50
FUENTES CONSULTADAS.....	52

INTRODUCCIÓN

En el Diario Oficial de la Federación, fechado el 02 de abril del 2013, se publicó el “Decreto por el que expide la Ley de Amparo, Reglamentaria de los artículos 103 y 107 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos” en la que se amplía la regulación del informe justificado que debe rendir la autoridad responsable que emitió y/o ejecutó un acto de autoridad en materia administrativa, tema que da origen al presente trabajo intitulado: “Violación a la garantía de legalidad durante la tramitación del Juicio de Amparo, a la luz de la reforma realizada a la Ley de Amparo del 02 de abril del 2013.”

Para poder comprender los alcances de las afectaciones derivadas de la posible aplicación del texto de esta reforma, es necesario tener una visión amplia no solo de lo que es el informe justificado y de la importancia de la Garantía de Legalidad consagrada en el artículo 16 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, sino que debemos comprender, cómo es que afecta en el procedimiento del juicio de amparo y la consecuencia que representaría para los gobernados dejar el texto del último párrafo del artículo 117 de la nueva Ley de Amparo incólume.

En el capítulo 1, se retoman las nociones fundamentales del juicio de amparo, para poder comprender como es que surge el informe justificado, a quien afecta y el momento procesal en el que aparece, con la finalidad de tener un panorama amplio y total del objeto de investigación.

En el capítulo 2, se analiza todo el régimen normativo que rodea al tema del informe justificado, comenzando jerárquicamente por la Constitución en donde se analizará la garantía de legalidad; así como la Ley de Procedimiento Administrativo del Distrito Federal, para estudiar la fundamentación jurídica de un acto administrativo y los requisitos que debe seguir para ser válido y eficaz.

En el capítulo 3, se analiza la serie de problemáticas que acompañan el texto de la reforma y la manera en que afecta a los gobernados, así como los ordenamientos a los que contraviene.

El objetivo primordial del presente trabajo, es no solo demostrar la incongruencia que existe entre la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y su Ley de Amparo reglamentaria de los artículos 103 y 107, sino proponer una solución en la que sea visible la unificación de los criterios entre la Constitución y la Ley de Amparo y de ésta con la Ley del Procedimiento Administrativo del Distrito Federal.

Cuando comenzó el análisis del presente objeto de investigación se planteaba el estudio únicamente en cuanto a la afectación de la garantía de legalidad, sin embargo a medida que se fue desarrollando surgieron otros temas como la afectación directa a la forma de emitir un acto administrativo, lo que modificó la perspectiva de la propuesta para no solo defender la garantía de legalidad en materia administrativa, sino de fortalecerla.

Dentro de la clasificación de los trabajos de investigación, el presente se encuadra en el de “Tesina de Investigación Documental” recopilando jurisprudencia, doctrina y diversas legislaciones, realizado con los métodos de investigación deductivo, científico, sintético, sistemático y analítico.

De lo que se trata, es de encontrar un equilibrio normativo, con la única finalidad de no dejar en estado de indefensión a los gobernados; se desconoce la verdadera intención de insertar este polémico párrafo en la Ley de Amparo ya que es a todas luces violatorio del texto Constitucional, sin embargo es obligación de todos los abogados y juristas defender la Garantía de Legalidad inmersa en esa parte dogmática e inmutable de la Constitución, reformando el último párrafo del artículo 117 de la citada Ley de Amparo y así poder garantizar la observancia del ámbito protector de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

CAPÍTULO 1

NOCIONES FUNDAMENTALES DEL JUICIO DE AMPARO

1.1 CONCEPTO Y NATURALEZA JURÍDICA DEL AMPARO

El juicio de amparo tiene su origen en la Constitución de Yucatán de 1841, ya que con motivo del régimen centralista adoptado en México, Yucatán decide separarse del territorio nacional condicionando su regreso solo si se readoptaba el sistema federal, por lo que bajo esas condiciones, la naciente República de Yucatán se ve en la necesidad de crear una Constitución, encomendándole esa tarea a Manuel Crescencio Rejón y Alcalá, quien el 23 de diciembre de 1840, presentó el proyecto de Constitución al Congreso en el que **aparece por primera vez el juicio de amparo**, del cual conocería la Suprema Corte de Justicia de la Nación de aquella República de Yucatán.¹

El amparo puede conceptualizarse como una figura del derecho mexicano, a través de la cual, quien tenga el carácter de gobernado, instaurará un juicio en contra de los actos u omisiones de autoridad que lesionen la esfera jurídica del mismo, teniendo así la característica de ser promovido a instancia de parte agraviada, para que proceda, dichos actos u omisiones deben contravenir el texto de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, de esta manera el amparo también se convierte en un medio de control constitucional al atacar los actos u omisiones que se dicten en contravención de la misma con la finalidad de invalidarlos, encomendando esta tarea a los Tribunales de la Federación.

Alberto del Castillo del Valle define al juicio amparo como “Un medio de control constitucional por órgano judicial y por instancia de parte agraviada, previo el ejercicio de la acción de amparo.”²

Por su parte, Carlos Arellano García lo define como “la institución jurídica por la que una persona física o moral, denominada quejoso, ejercita el derecho de

¹ Vid. VALLS HERNÁNDEZ, Sergio, A 160 AÑOS DE LA PRIMERA SENTENCIA, p. 528 [En Línea]. Disponible: <http://biblio.juridicas.unam.mx/libros/7/3066/22.pdf> 02 de abril de 2014. 23:10 hrs.

² DEL CASTILLO DEL VALLE, Alberto, Primer Curso de Amparo, décima edición, Ediciones Jurídicas Alma S.A. de C.V., México, 2009, p. 47.

acción, ante un órgano jurisdiccional federal o local, para reclamar de un órgano del estado, federal, local o municipal, denominado autoridad responsable, un acto o una ley, que el quejoso citado estime vulnera las garantías individuales o el régimen de distribución competencial entre la Federación y los Estados, para que se restituya o mantenga en el goce de sus presuntos derechos, después de agotar los medios de impugnación ordinarios.”³

Este concepto de Carlos Arellano García es adecuado en lo general, realiza la precisión de que el agraviado puede ser tanto una persona física como moral y señala el amparo por esfera competencial entre los niveles de gobierno, pero en cuanto a la mención de que la acción se ejercita ante un órgano jurisdiccional local o federal y aunque excepcionalmente pudieran conocer órganos locales,⁴ esta situación no debe figurar en la definición del amparo, puesto que puede crear confusión al contravenir al artículo 103 Constitucional, el cual menciona que sólo podrán conocer del juicio de amparo los tribunales de la federación.

Como conclusión, el juicio de amparo es una figura jurídica, merced de la cual un gobernado persona física o moral, pone en marcha el aparato jurisdiccional federal, mediante la acción de amparo para reclamar la inconstitucionalidad de un acto u omisión de autoridad que es contraventor al texto de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, velando no solo por sus derechos fundamentales como gobernado para restituirlo en el uso y goce de sus derechos violados, sino actuando como un medio de control de la propia Constitución.

Ahora bien, cuando se habla de **naturaleza jurídica** de tal o cual figura, se refiere en sí, a la esencia de la misma, en este caso, la naturaleza jurídica del amparo como institución se compone de una dualidad muy interesante, porque hay quienes contemplan a la institución del amparo como un juicio y hay quienes la definen como un recurso.

³ ARELLANO GARCÍA, Carlos, Práctica Forense del Juicio de Amparo, decima séptima edición, Porrúa, México, 2008, p. 1.

⁴ Cfr. *Ibidem*, p. 2.

Es determinante aclarar que el amparo es tanto un recurso como un juicio y esto es posible porque el amparo admite una división, generando como resultado el Amparo Directo que es aquel por medio del cual una vez que en un procedimiento se dictó una sentencia, un laudo o una resolución que sin ser sentencia, puso fin a un juicio, sea cual sea el resultado para las partes en litigio y una vez agotados los recursos ordinarios, se solicita el Amparo Directo para atacar dicha resolución final, motivo por el que actúa como un recurso extraordinario, sin embargo su denominación correcta es la de Juicio de Amparo Directo y también se le conoce como el Amparo Uni-instancial.

En el Amparo Directo también existen recursos, que por su naturaleza no son considerados como una instancia, situación que si sucede en el Amparo Indirecto como se verá más adelante, dichos recursos aplicables al juicio de amparo directo son los siguientes:

1) Recurso de Revisión.- Opera de manera general en el amparo indirecto, aunque excepcionalmente también aplica en el juicio de amparo directo cuando las sentencias versen sobre la constitucionalidad de normas generales que establezcan la interpretación directa a un precepto constitucional, tal como se señala en el artículo 81 fracción II de la Ley de amparo.

Artículo 81. Procede el recurso de revisión:

II. En amparo directo, en contra de las sentencias que resuelvan sobre la constitucionalidad de normas generales que establezcan la interpretación directa de un precepto de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos o de los derechos humanos establecidos en los tratados internacionales de los que el Estado Mexicano sea parte, u omitan decidir sobre tales cuestiones cuando hubieren sido planteadas, siempre que fijen un criterio de importancia y trascendencia, según lo disponga la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en cumplimiento de acuerdos generales del pleno.

La materia del recurso se limitará a la decisión de las cuestiones propiamente constitucionales, sin poder comprender otras.

2) Recurso de Reclamación.- Procede contra los acuerdos de trámite dictados por los presidentes de los Tribunales Colegiados de Circuito, de acuerdo con el artículo 104 de la Ley de Amparo.

Artículo 104. El recurso de reclamación es procedente contra los acuerdos de trámite dictados por el presidente de la Suprema Corte de Justicia de la Nación o por los presidentes de sus salas o de los tribunales colegiados de circuito.

Dicho recurso se podrá interponer por cualquiera de las partes, por escrito, en el que se expresan agravios, dentro del término de tres días siguientes al en que surta sus efectos la notificación de la resolución impugnada.

Por otro lado, se encuentra el Juicio de Amparo Indirecto también llamado juicio Bi-instancial ya que admite la substanciación de una segunda instancia procesal en la que se impugna la sentencia emitida por el juzgador que conoció del Juicio en primer orden⁵, por lo que representa un verdadero juicio al constar de dos instancias y procede contra leyes federales, locales, tratados internacionales, reglamentos administrativos federales, locales o municipales, decretos o acuerdos independientemente de que los mismos sean autoaplicativos o heteroaplicativos, mismo que al concluir la substanciación de su procedimiento y dictarse una sentencia, puede ser impugnada mediante el recurso de revisión previsto para este juicio de amparo.

El Amparo Indirecto, también procede contra **actos de cualquier autoridad u omisiones** de ésta que lesionen la esfera jurídica de los gobernados, por lo que es viable impugnar actos u omisiones de las mismas; con base en esta hipótesis el amparo procede contra la inmensa gama de actos u omisiones de autoridades administrativas.⁶

De los párrafos anteriores se desprenden los elementos esenciales que dan forma al amparo, pero sin duda lo más relevante es saber que mediante la instauración del juicio de amparo indirecto se pueden atacar omisiones o actos realizados por autoridades administrativas en el ejercicio de sus funciones, mismos que han lesionado la esfera jurídica de un gobernado, precisión fundamental para el desarrollo del presente objeto de investigación.

⁵ Vid. DEL CASTILLO DEL VALLE, Alberto, Segundo Curso de Amparo, octava edición, Ediciones Jurídicas Alma S.A. de C.V., México, 2008, p. 47.

⁶ Vid. DEL CASTILLO DEL VALLE, Alberto, Segundo Curso de Amparo, op. cit., pp. 47 – 49.

1.2 PROCEDENCIA DEL JUICIO DE AMPARO

La procedencia del amparo está consagrada en el artículo 103 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, al establecer:

Artículo 103. Los Tribunales de la Federación resolverán toda controversia que se suscite

I. Por normas generales, actos u omisiones de la autoridad que violen los derechos humanos reconocidos y las garantías otorgadas para su protección por esta Constitución, así como por los tratados internacionales de los que el Estado Mexicano sea parte;

II. Por normas generales 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 normas generales o actos de las autoridades de los Estados o del Distrito Federal que invadan la esfera de competencia de la autoridad federal.

El precepto citado, señala el tipo de tribunal ante el cual debe promoverse el juicio de amparo, siendo éstos los Tribunales Federales, sin que ningún otro órgano jurisdiccional pueda hacerlo.⁷

Aparentemente el amparo, procede en los casos específicos de estas tres fracciones, sin embargo gracias a la garantía de seguridad jurídica consagrada en los artículos 14 y 16 de la Constitución, el amparo procede contra cualquier acto u omisión de autoridad que atente contra el orden constitucional, por lo que el amparo que se promueve con fundamento en la fracción primera tiene como objetivo el estudiar la constitucionalidad del acto u omisión de autoridad que es violatorio de los derechos fundamentales del gobernado.

En cuanto a las fracciones II y III de dicho precepto, es importante resaltar que no deben interpretarse de manera literal, ya que aunque habla de niveles de gobierno federal y local, para que el amparo proceda, se requiere que la omisión o el acto de autoridad que se emitió y/o ejecutó, lesione a un gobernado en su esfera de

⁷ Vale la pena hacer mención del Sistema de Control difuso de la Constitución que por el contrario, permitiría que cualquier tribunal sin importar la instancia pueda entrar al estudio de la constitucionalidad del acto reclamado que se haya planteado, dicha figura encuentra su "sustento" en el artículo 133 Constitucional, sin embargo al ser una transcripción del artículo 6° párrafo segundo de la Constitución Política de los Estados Unidos de Norteamérica, se ha considerado como letra muerta dentro de nuestra Constitución.

derecho, interpretación que ha hecho la Suprema Corte de Justicia de la Nación del contenido de estas dos fracciones; sobre el mismo tema Alberto del Castillo del Valle refiere que “Para que el amparo proceda en esos casos, es menester que el acto de autoridad incompetente (federal o local) afecte el patrimonio de una persona que tenga la condición de gobernado (persona cuya esfera jurídica puede ser lesionada o agraviada por un acto de autoridad). Sin la presencia de un gobernado lesionado en su esfera de derechos por un acto de autoridad, el amparo no procederá.”⁸

1.2.1 Procedencia del Amparo Directo

La procedencia del Juicio de Amparo Directo esta prevista en el artículo de 170 de la Ley de Amparo.

Artículo 170. El juicio de amparo directo procede:

I. Contra sentencias definitivas, laudos y resoluciones que pongan fin al juicio, dictadas por tribunales judiciales, administrativos, agrarios o del trabajo, ya sea que la violación se cometa en ellos, o que cometida durante el procedimiento, afecte las defensas del quejoso trascendiendo al resultado del fallo.

Se entenderá por sentencias definitivas o laudos, los que decidan el juicio en lo principal; por resoluciones que pongan fin al juicio, las que sin decidirlo en lo principal lo den por concluido. En materia penal, las sentencias absolutorias y los autos que se refieran a la libertad del imputado podrán ser impugnadas por la víctima u ofendido del delito en los casos establecidos por el artículo 173 de esta Ley.

Para la procedencia del juicio deberán agotarse previamente los recursos ordinarios que se establezcan en la ley de la materia, por virtud de los cuales aquellas sentencias definitivas o laudos y resoluciones puedan ser modificados o revocados, salvo el caso en que la ley permita la renuncia de los recursos.

Cuando dentro del juicio surjan cuestiones sobre constitucionalidad de normas generales que sean de reparación posible por no afectar derechos sustantivos ni constituir violaciones procesales relevantes, sólo podrán hacerse valer en el amparo directo que proceda contra la resolución definitiva.

Para efectos de esta Ley, el juicio se inicia con la presentación de la demanda y, en materia penal, con el auto de vinculación a proceso ante el órgano jurisdiccional;

II. Contra sentencias definitivas y resoluciones que pongan fin al juicio dictadas por tribunales de lo contencioso administrativo cuando éstas sean favorables al quejoso, para el único efecto de hacer valer conceptos de violación en contra de las normas generales aplicadas.

⁸DEL CASTILLO DEL VALLE, Alberto, Primer Curso de Amparo, op. cit., p.53.

En estos casos, el juicio se tramitará únicamente si la autoridad interpone y se admite el recurso de revisión en materia contencioso administrativa previsto por el artículo 104 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. El tribunal colegiado de circuito resolverá primero lo relativo al recurso de revisión contencioso administrativa, y únicamente en el caso de que éste sea considerado procedente y fundado, se avocará al estudio de las cuestiones de constitucionalidad planteadas en el juicio de amparo.

Por lo tanto, el amparo directo procede contra sentencias definitivas civiles, penales, administrativas o laudos arbitrales definitivos, para los efectos de la procedencia del juicio uni-intancial de garantías, se conciben como aquellos fallos que deciden el juicio en lo principal y respecto de los cuales las leyes comunes no conceden ningún recurso ordinario por virtud del cual pueden ser modificados o revocados;⁹ asimismo, procederá en los casos que se contemple un recurso ordinario y éste haya sido agotado previamente de acuerdo al principio de definitividad.

1.2.2 Procedencia del Amparo Indirecto

La procedencia del juicio de amparo esta prevista en el artículo 107 de la Ley de Amparo.

Artículo 107. El amparo indirecto procede:

I. Contra normas generales que por su sola entrada en vigor o con motivo del primer acto de su aplicación causen perjuicio al quejoso.

Para los efectos de esta Ley, se entiende por normas generales, entre otras, las siguientes:

- a) Los tratados internacionales aprobados en los términos previstos en el artículo 133 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; salvo aquellas disposiciones en que tales tratados reconozcan derechos humanos;
- b) Las leyes federales;
- c) Las constituciones de los Estados y el Estatuto de Gobierno del Distrito Federal;
- d) Las leyes de los Estados y del Distrito Federal;
- e) Los reglamentos federales;
- f) Los reglamentos locales; y
- g) Los decretos, acuerdos y todo tipo de resoluciones de observancia general;

⁹ Vid. BURGOA ORIHUELA, Ignacio, El Juicio de Amparo, cuadragésima primera edición, Porrúa, México, 2005, p. 684.

II. Contra actos u omisiones que provengan de autoridades distintas de los tribunales judiciales, administrativos o del trabajo;

III. Contra actos, omisiones o resoluciones provenientes de un procedimiento administrativo seguido en forma de juicio, siempre que se trate de:

a) 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, trascendiendo al resultado de la resolución; y

b) Actos en el procedimiento que sean de imposible reparación, entendiéndose por ellos los que afecten materialmente derechos sustantivos tutelados en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y en los tratados internacionales de los que el Estado Mexicano sea parte;

IV. Contra actos de tribunales judiciales, administrativos, agrarios o del trabajo realizados fuera de juicio o después de concluido.

Si se trata de actos de ejecución de sentencia sólo podrá promoverse el amparo contra la última resolución dictada en el procedimiento respectivo, entendida como aquélla que aprueba o reconoce el cumplimiento total de lo sentenciado o declara la imposibilidad material o jurídica para darle cumplimiento, o las que ordenan el archivo definitivo del expediente, pudiendo reclamarse en la misma demanda las violaciones cometidas durante ese procedimiento que hubieren dejado sin defensa al quejoso y trascendido al resultado de la resolución.

En los procedimientos de remate la última resolución es aquélla que en forma definitiva ordena el otorgamiento de la escritura de adjudicación y la entrega de los bienes rematados, en cuyo caso se harán valer las violaciones cometidas durante ese procedimiento en los términos del párrafo anterior;

V. Contra actos en juicio cuyos efectos sean de imposible reparación, entendiéndose por ellos los que afecten materialmente derechos sustantivos tutelados en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y en los tratados internacionales de los que el Estado Mexicano sea parte;

VI. Contra actos dentro o fuera de juicio que afecten a personas extrañas;

VII. Contra las omisiones del Ministerio Público en la investigación de los delitos, así como las resoluciones de reserva, no ejercicio, desistimiento de la acción penal, o por suspensión de procedimiento cuando no esté satisfecha la reparación del daño; y

VIII. Contra actos de autoridad que determinen inhibir o declinar la competencia o el conocimiento de un asunto.

Después de precisar la procedencia del Juicio de Amparo de manera general, se debe dilucidar que es el Amparo Indirecto en el que se centrará el objeto de estudio del presente trabajo al ser el medio de impugnación en contra de una omisión o un acto de autoridad en materia administrativa.

1.3 PARTES EN EL JUICIO DE AMPARO

Es menester definir que una parte procesal es aquella persona física o moral, incluso una autoridad que interviene dentro del juicio de amparo en defensa de sus respectivos intereses, procurando que en la litis se les dicte una sentencia favorable.

En el juicio de amparo se reconocen cuatro partes procesales, mismas que se encuentran insertas en el artículo 5 de la Ley de Amparo.

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

- I. El quejoso. (...)
- II. La autoridad responsable. (...)
- III. El tercero interesado. (...)
- IV. El Ministerio Público Federal. (...)

1.3.1 Quejoso

Es la persona física o moral, que teniendo la calidad de gobernado ha sido afectada en su esfera jurídica por un acto de autoridad o una omisión de la misma, por lo que tratará de anularlos instando a los Tribunales Federales con la finalidad de que lo proteja y ampare la justicia de la unión invalidando los efectos de la omisión o el acto de la autoridad para que previo el estudio de la constitucionalidad de éste, se dicte una resolución favorable restituyéndolo en el goce de sus derechos violados.

El quejoso o agraviado es aquella persona física o moral que considere le perjudica una ley, tratado internacional, reglamento, decreto o acuerdo de observancia general, o **cualquier otro acto u omisión de la autoridad** en sentido estricto que produzca violación a sus garantías individuales, de acuerdo con las hipótesis que establece el artículo 103 Constitucional.¹⁰

¹⁰ Vid. CHÁVEZ CASTILLO, Raúl, Derecho Procesal de Amparo, tercera edición, Editorial Porrúa, México, 2010, p. 12.

Para que el quejoso tenga la calidad de actor deben seguirse los principios que rigen a esta Institución Jurídica de instancia de parte agraviada y principio de procedencia del amparo a favor de los gobernados, así como el de la existencia de un agravio personal y directo, por lo que es necesario que tenga la calidad de gobernado quien ha sido afectado dentro de su esfera jurídica por una omisión o acto de autoridad, adquiriendo la calidad de agraviado ya sea por una omisión o por la emisión y/o ejecución de dicho acto, calidad que mantendrá hasta el momento en el que ejercite su derecho de instar a la justicia federal, ya que al hacerlo su calidad será la de quejoso.

1.3.2 Autoridad Responsable

Antes de la reforma a la Ley de Amparo del 02 de abril de 2013, los particulares no podían ser considerados como autoridad responsable, tal concepto se sostenía argumentando que la autoridad era únicamente aquel órgano estatal, de facto o de iure, investido con facultades o poderes de decisión o ejecución cuyo ejercicio crea, modifica o extingue situaciones generales o concretas, de hecho o jurídicas con trascendencia particular y determinada, de una manera imperativa.¹¹

Por tanto se podía concluir que la autoridad responsable era todo órgano de gobierno, organismo público descentralizado u órgano público autónomo, que en el ejercicio de sus facultades había incurrido en una omisión o emitido un acto de manera unilateral, que causaba perjuicio a los derechos de un gobernado, mismo que instauraría el juicio de amparo tildando de inconstitucional la omisión o el acto emitido.

Sin embargo después de la citada reforma a la Ley de Amparo, dicho juicio aún procede en contra de lo actos u omisiones de las autoridades antes mencionadas, pero además es procedente en contra de actos u omisiones de particulares bajo ciertas condiciones específicas, por lo que la idea de que únicamente los órganos del estado constituyen una autoridad, ha sido superada.

¹¹ Vid. BURGOA ORIHUELA, Ignacio, op. cit., p. 338.

Al respecto Eduardo Ferrer Mac-Gregor y Rubén Sánchez Gil mencionan “que los particulares considerados como autoridad responsable son aquellos que con autorización de la ley desempeñen funciones públicas de modo unilateral y con efectos obligatorios y por tanto equivalentes a los de la “autoridad” en sentido formal; no los que pueden establecerse entre particulares involucrados en relaciones jurídicas de coordinación.”¹²

La Ley de Amparo no permite que bajo el nuevo concepto de autoridad, los particulares reclamen en juicio de amparo los actos u omisiones de otros particulares que vulneren sus derechos fundamentales, sino solo aquellos equivalentes a los de autoridad y que estén determinados por una norma general, en este supuesto la “autoridad particular” se ubica en una relación de supra a subordinación respecto de un gobernado y ejerce una fuerza pública actuando como si fuera una entidad pública y sin hacerlo por un impulso arbitrario de su parte, sino en virtud de una autorización del propio estado a través de una ley en sentido amplio.

Se puede concluir que el objetivo de ampliar el concepto de “omisión o acto de autoridad” que contiene la nueva Ley de Amparo, fue dar prioridad a la naturaleza propia del acto u omisión por encima del carácter de quien lo emite; tal situación fue plasmada en la fracción II del artículo 5 de la citada Ley en los términos siguientes:

II. La autoridad responsable, teniendo tal carácter, con independencia de su naturaleza formal, la que dicta, ordena, ejecuta o trata de ejecutar el acto que crea, modifica o extingue situaciones jurídicas en forma unilateral y obligatoria; u omite el acto que de realizarse crearía, modificaría o extinguiría dichas situaciones jurídicas.

Para los efectos de esta Ley, los particulares tendrán la calidad de autoridad responsable cuando realicen actos equivalentes a los de autoridad, que afecten derechos en los términos de esta fracción, y cuyas funciones estén determinadas por una norma general.

La afectación, no solo puede actualizarse con la omisión o emisión de algún acto sino por su ejecución, situación que evidencía la existencia de dos tipos de autoridad responsable, la autoridad ordenadora y la autoridad ejecutora, que aunque

¹² FERRER MAC-GREGOR, Eduardo y SÁNCHEZ GIL, Rubén, El Nuevo Juicio de Amparo, séptima edición, Porrúa, México, 2014, p. 101.

pueden ser distintas, también pueden concentrarse ambas características en la misma autoridad.

La autoridad responsable del acto de autoridad, no es únicamente la superior que lo ordenó, sino también las subalternas que lo ejecuten o traten de ejecutarlo y contra cualquiera de ellas procede el amparo,¹³ de lo anterior, es evidente la importancia de la autoridad emisora como el ente principal que da origen al acto reclamado y advierte que las ejecutoras son igualmente responsables por estos; sin embargo, también tenemos esta misma explicación a contrario sensu cortesía de Alberto Pérez Dayan “ACTO RECLAMADO. Aunque la autoridad de quien emana el acto sostenga que son los actos de ejecución los que vulneraron los derechos del quejoso, y no la orden por ella dictada, si posteriormente sanciona esos actos de ejecución, es incuestionable que el amparo proceda contra ella, tanto más, cuanto que las autoridades ejecutoras carecerían de jurisdicción para reponer las cosas al estado que tenían antes de la interposición del amparo.”¹⁴ En este argumento se aclara que no importa que sea la autoridad ejecutora la que actualice la afectación a la esfera jurídica del Gobernado, ya que el amparo procede en contra de ambas autoridades; en esencia ambos infieren que tanto la autoridad emisora como ejecutora de un acto tildado de inconstitucional son igualmente responsables por los efectos que éstos lleguen a producir.

Esta parte procesal es de vital importancia, porque tendremos como peculiaridad de este juicio que intervienen dos autoridades con carácter distinto, esto es, participará el Juez Federal quien funge como una autoridad la cual va a dilucidar la controversia planteada y la autoridad responsable de la omisión o la emisora y/o ejecutora del acto que se reclama, misma que hará las veces de demandado procesalmente hablando, quien intervendrá mediante un documento llamado **informe justificado** en el cual realizará la defensa de la constitucionalidad del acto que emitió o la omisión que realizó.

¹³ Vid. GÓNGORA PIMENTEL, Genaro, Introducción al Estudio del Juicio de Amparo, décima edición, Porrúa, México, 2004, p. 367.

¹⁴ PÉREZ DAYAN, Alberto, Ley de Amparo Reglamentaria de los artículos 103 y 107 Constitucional y su Jurisprudencia, Porrúa, México, 1991, pp. 260-261.

1.3.3 Tercero Interesado

Se retoma el nombre que la ley de amparo le reconoce ya que con anterioridad, el nombre para identificar a esta parte procesal era “tercero perjudicado” lo que muchos doctrinarios ya señalaban como una imprecisión debido a que el término “perjudicado” bajo la lógica jurídica, no podía ser llamado así hasta en tanto no se le dictara sentencia favorable al quejoso.¹⁵

Esta parte procesal puede existir o no en el juicio de amparo, pero de existir debe ser emplazada por el actor al momento de instaurar la demanda de amparo y va a formar una especie de litis consorcio pasivo con la autoridad responsable, ya que éste tercero ha sido beneficiado con la emisión del acto de autoridad o con una omisión de la misma y de llegarse a conceder el amparo vería afectados sus intereses.

Como se mencionó en el párrafo anterior ésta parte procesal puede no existir dentro del juicio de amparo, situación que dependerá de la materia en que se instaure dicho juicio, ya que de manera general en materia penal el tercero interesado no existe ya que los actos u omisiones se dictarán en contra del indiciado o procesado y no podrían de manera general afectar al ofendido o víctima, sin embargo hay excepciones, una de ellas surge cuando el carácter de tercero interesado en esta materia se restringe al ofendido, a la víctima o a la persona que tenga derecho a la reparación del daño tal como lo describe el artículo 5° fracción III inciso c), de la Ley de Amparo.

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

III. El tercero interesado, pudiendo tener tal carácter:

c) La víctima del delito u ofendido, o quien tenga derecho a la reparación del daño o a reclamar la responsabilidad civil, cuando el acto reclamado emane de un juicio del orden penal y afecte de manera directa esa reparación o responsabilidad.

¹⁵ La denominación que se le da a esta parte es incorrecta pues no se trata de un tercero perjudicado hasta en tanto no se dicte sentencia favorable al quejoso, esto es, mientras no haya sentencia y desde que es llamado a juicio no ha sido aún perjudicado, es entonces como él propone que el nombre más adecuado es tercero interesado o tercero opositor. Vallarta L. Ignacio, El Juicio de Amparo y el Writ of habeas corpus, Porrúa, México, 1980, p.39.

La segunda excepción hace referencia al supuesto en el que el indiciado o procesado adquiere esta calidad bajo una circunstancia específica, misma que se describe en el artículo y fracción antes citados pero en el inciso b).

b) El indiciado o procesado cuando el acto reclamado sea el no ejercicio o el desistimiento de la acción penal por el Ministerio Público;

Respecto de esta parte procesal, Ignacio Burgoa menciona que “el tercero perjudicado es el sujeto que tiene interés jurídico en la subsistencia del acto de autoridad, interés que se centra en que no se conceda al quejoso la protección federal o en que se sobresea el juicio de amparo respectivo.”¹⁶

1.3.4 Ministerio Público Federal

El Ministerio Público Federal actúa como representante de la sociedad, pudiendo intervenir o no en los juicios en los que a su consideración carezcan de interés público, pero de hacerlo, intervendrá a través de un documento llamado **pedimento** en el que después de realizar un estudio sobre la constitucionalidad del acto reclamado o de la omisión en que incurrió la autoridad responsable, emitirá su opinión sobre si el amparo debe ser concedido, negado o sobreseído.

Conforme a lo previsto en el artículo 107, fracción XV de la Constitución, el Ministerio Público Federal, es parte en todos los juicios de amparo e interviene como parte reguladora en este juicio, ya que **su interés no es que se declare la constitucionalidad o inconstitucionalidad del acto reclamado, de los efectos de alguna omisión, o de la improcedencia del juicio, sino que se tramite y resuelva conforme a la ley** y se le otorgue la razón a quien la tenga.¹⁷

Una vez desarrollada cada una de las partes procesales que intervienen en el juicio de amparo, se percibe la importancia de la Autoridad Responsable debido al documento con el que interviene en el juicio, denominado “informe justificado”, mismo que hará las veces de contestación de la demanda procesalmente hablando; en este trabajo se pretende limitar la desigualdad jurídica que existe entre la

¹⁶ BURGOA ORIHUELA, Ignacio, op. cit., p. 343.

¹⁷ Vid. CHÁVEZ CASTILLO, Raúl, op. cit., p. 14.

autoridad responsable y el quejoso al momento de intervenir en el juicio de amparo con dicho documento.

1.4 LA ACCIÓN DE AMPARO

De acuerdo a las definiciones que se han manejado en torno al concepto y naturaleza jurídica del amparo, una parte sustancial del mismo es que será ejercido por vía activa, lo que se traduce en una acción del gobernado afectado por un acto u omisión de autoridad.

Por lo que es importante saber que es una acción antes de hablar de la acción de amparo, en este sentido Eduardo García Máynez, menciona “que la acción es la facultad de pedir de los órganos jurisdiccionales del estado la aplicación del derecho objetivo a casos concretos, ya sea con el propósito de esclarecer una situación jurídica dudosa, ya con el que se declare que la existencia de una determinada obligación y, en caso necesario se haga efectiva, aún en contra de la voluntad del obligado. Como toda facultad jurídica, el derecho de que hablamos supone la existencia de la obligación correlativa.”¹⁸

De lo anterior, queda claro que el derecho de acción no es el derecho a tener una sentencia favorable, sino simplemente es el derecho a solicitar de un órgano jurisdiccional la emisión de una sentencia, mediante la aplicación de una norma al caso concreto después de realizar un razonamiento lógico – jurídico.

La acción como derecho, tiene su sustento en los artículos 8 y 17 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, de los cuales se entiende que el derecho de acción siempre será un derecho de petición, mismo que como derecho humano se le concede a todo ciudadano, pero no todo el derecho de petición es un derecho de acción, pues la petición puede encaminarse a la simple solicitud de información pública que haga un gobernado a un Ente Obligado, mismo que se fundamenta en el derecho de petición, teniendo la autoridad la obligación de dar respuesta, sin embargo, aunque la acción se fundamente en el derecho de

¹⁸ GARCÍA MÁYNEZ, Eduardo, Introducción al Estudio del Derecho, 59ª. edición, Porrúa, México, 2006, p. 247.

petición, tiene la peculiaridad de poner en movimiento a toda la maquinaria jurisdiccional, dando como resultado el surgimiento de un juicio que comenzará con la petición transformada en la demanda, misma que contendrá inserta la pretensión específica que va a dilucidarse en una litis o contienda jurídica, la cual concluirá generalmente con un sentencia.

Una vez que se ha entendido el concepto de acción en el ámbito jurídico y procesal, lo trasladaremos a la Institución del Amparo, en donde cumplirá la función necesaria para poner en marcha a los Tribunales de la Federación con el objetivo de realizar la defensa de la Constitución, en el entendido de que se ha violentado la misma al realizar una omisión o al emitir un acto de autoridad que afecta la esfera jurídico-constitucional del gobernado.

1.5 CAPACIDAD Y LEGITIMACIÓN EN EL JUICIO DE AMPARO

Es necesario distinguir quien tiene capacidad y quien tiene legitimación para poder intervenir en el juicio de amparo, en primera instancia la capacidad jurídicamente hablando se divide en dos clases, la capacidad de goce y la capacidad de ejercicio.

La capacidad de goce es la facultad que tiene una persona física para ser titular de derechos y obligaciones, calidad que se adquiere incluso antes del nacimiento y estará presente a lo largo de la existencia del individuo, quien debe gozar de las prerrogativas que la Constitución contempla como Derechos Humanos o Garantías Individuales de acuerdo al artículo 1° Constitucional.

Por otro lado, la capacidad de ejercicio es la facultad que tiene una persona para poder ejercitar los derechos que ha adquirido con la capacidad de goce; la capacidad de ejercer derechos y afrontar las obligaciones de los que se es titular puede realizarse a partir de que se cumple la mayoría de edad siempre y cuando se goce de salud mental; respecto de lo cual el artículo 450 del Código Civil Federal establece:

Artículo 450. Tienen Incapacidad Natural y Legal:

I. Los menores de edad;

II. Los mayores de edad disminuidos o perturbados en su inteligencia, aunque tengan intervalos lucidos; y aquellos que padezcan alguna afección originada por enfermedad o deficiencia persistente de carácter físico, psicológico o sensorial o por la adicción a sustancias tóxicas como el alcohol, los psicotrópicos o los estupefacientes; siempre que debido a la limitación, o la alteración en la inteligencia que esto les provoque no puedan gobernarse y obligarse por sí mismos, o manifestar su voluntad por algún medio.

III. se deroga.

IV. se deroga.

Sin embargo quienes se encuentren dentro de los supuestos antes señalados podrán ejercitar sus derechos e intervenir en cualquier juicio mediante un representante, quien deberá tener capacidad de ejercicio para actuar en favor del menor o incapaz.

Al respecto Alberto del Castillo del Valle señala “que la representación es una figura jurídica merced de la cual una persona con capacidad legal o capacidad de ejercicio, denominado representante o mandatario, realiza diversos actos jurídicos en nombre de otra, llamada mandante, derivando esos actos por mandato de ley o de un contrato de mandato y que surten efectos en la esfera jurídica de éste. La representación se da en relación a personas con incapacidad legal o respecto de capaces, pero que otorgan facultades de acción en su favor a otro sujeto con capacidad legal.”¹⁹

La legitimación puede conceptualizarse como la fase superior de la capacidad de ejercicio, por medio de la cual a través de un juicio se ejercitará un derecho adquirido, la legitimación se basa en determinar quién de los que tienen capacidad de ejercicio pueden intervenir en un juicio con la finalidad de velar por sus propios intereses, ya que si bien es cierto que para poder intervenir se debe contar con la capacidad de ejercicio, no todos lo que tienen esta capacidad pueden intervenir en un juicio, motivo por el que deberán acreditar el interés jurídico que tienen en el asunto planteado, y es ahí donde radica la esencia de la legitimación.

¹⁹ DEL CASTILLO DEL VALLE, Alberto, Primer Curso de Amparo, op. cit., p.132.

La legitimación es una calidad específica en un juicio determinado, vinculándose a la causa remota de la acción. Ello indica que el actor y el demandado estarán legitimados activa o pasivamente, si son sujetos reales de la relación sustantiva que implica la mencionada causa, si el que ejercita la acción no tiene o no demuestra su calidad de sujeto en dicha relación, no estará legitimado activamente y si el demandado carece de ella, no tendrá legitimación pasiva.²⁰

La legitimación activa y pasiva, operan también en el juicio de amparo, siendo activa para la persona que teniendo la calidad de gobernado (actor) acude ante la justicia federal en demanda de amparo por violación a sus derechos constitucionales, de lo anterior, se entiende que quien no tenga la calidad de gobernado no podrá instar a la justicia federal, por lo tanto es éste un requisito sine qua non de la legitimación activa en el juicio de amparo.

La parte a la que se le reconoce la legitimación pasiva, tiene una peculiaridad propia del juicio de amparo, pues la tendrá el órgano de gobierno, órgano público autónomo, organismo público descentralizado o el particular que tenga la calidad de autoridad y que haya realizado una omisión o emitido y/o ejecutado el acto de autoridad que lesionó a quien tiene la legitimación activa y, además haya sido señalado en el juicio de amparo, quien acudirá ante el Juez Federal como contraparte del actor o quejoso para defender la constitucionalidad de su acto tildado de inconstitucional o los efectos de la omisión en que haya incurrido.

1.6 INFORME JUSTIFICADO EN EL JUICIO DE AMPARO INDIRECTO

La Ley de Amparo no contempla concepto alguno del informe justificado, sin embargo aporta los elementos necesarios para construir una definición a través de las directrices legales establecidas en el artículo 117, en el que se establece que las autoridades responsables deberán rendir su informe justificado exponiendo las razones y fundamentos que estimen pertinentes para sostener la constitucionalidad de la omisión, del acto reclamado o la improcedencia del juicio y acompañarán, en

²⁰ Vid. BURGOA ORIHUELA, Ignacio, op. cit., p. 355.

su caso, copia certificada de las constancias que sean necesarias para apoyar dicho informe.

La rendición del informe justificado representa el tema medular del presente trabajo al ser el medio por el que la autoridad responsable de la omisión o emisora de un acto de autoridad defenderá su actuar ante un Juez Federal para que este subsista con el objetivo de que el amparo no le sea concedido al quejoso. El informe justificado es el documento que rinde la autoridad responsable al Juez de Distrito, haciéndole saber si la omisión o el acto reclamado es cierto y en caso de serlo, la relación que esa autoridad tiene con el mismo, exponiendo las causas y el fundamento constitucional y legal de su emisión.²¹

El informe justificado es el documento en el cual, la autoridad responsable esgrime la defensa de su actuación impugnada por el quejoso, abogando por la declaración de constitucionalidad de las omisiones o actos reclamados y por la negación de la protección federal al actor o por el sobreseimiento del juicio de amparo, lo cual constituye la contraprestación que opone el agraviado.²²

Si la autoridad hace las veces de demandado, el informe justificado, puede compararse o asemejarse con la contestación de una demanda; de acuerdo con lo anterior, Valdemar Martínez Garza considera que “La autoridad responsable dentro del Juicio de Amparo y particularmente en su situación frente al quejoso, sí tiene la calidad de parte demandada, y por ende es su contraparte natural de quien exige un comportamiento, activo, negativo o simplemente ostensivo, según sea la naturaleza de la violación constitucional alegada”.²³

En este documento **la autoridad debe justificar su actuar a pesar de haber fundado y motivado el acto que dio origen a la litis, lo que precisamente le da el denominativo de “justificado”.**

²¹ Vid. DEL CASTILLO DEL VALLE, Alberto, Primer Curso de Amparo, op. cit., p. 66.

²² Vid. BURGOA ORIHUELA, Ignacio, op. cit., p. 659.

²³ MARTÍNEZ GARZA, Valdemar, La Autoridad Responsable en el Juicio de Amparo, Porrúa, México, 1994, p.96.

Es el documento por el cual la autoridad hace del conocimiento del juez si la omisión o el acto que a ella se le atribuye existe o no, y en caso afirmativo, si tiene injerencia con su emisión y/o ejecución (informa), estableciendo las bases constitucionales, legales y fácticas por las cuales incurrió en omisión o emitió el acto de autoridad. Por tanto, es una especie de contestación de la demanda por la que se conforma la litis constitucional.²⁴

Este informe debe rendirse por escrito e irá acompañado de las copias certificadas y de las constancias que conforman el expediente por el cual se originó la omisión o el acto de autoridad, mismo que de acuerdo con Carlos Arellano García “es un acto procesal que da contestación a la demanda de amparo; la autoridad responsable al producir su informe deberá indicar si es cierto o no el acto reclamado, si los hechos que constituyen antecedentes del acto reclamado o fundamentos de los conceptos de violación son o no ciertos, si se verificaron conforme a la versión que de ellos da el quejoso, expondrá los argumentos contrarios a los expuestos por la parte antes mencionada, además en los conceptos de violación expondrá las razones que en concepto de ella, fundan la constitucionalidad y legalidad del acto reclamado e igualmente hará valer cualquier causal de improcedencia o sobreseimiento”.²⁵

Al respecto, el artículo 117 de la Ley de Amparo señala que la autoridad responsable cuenta con quince días hábiles dentro de los cuales se dará vista a las partes, sin embargo dicho término no es fatal pues puede rendir su informe en cualquier momento del procedimiento hasta antes de la Audiencia Constitucional, siempre y cuando el quejoso haya tenido conocimiento del contenido del informe, a lo que la Suprema Corte de Justicia de la Nación expone:

INFORME JUSTIFICADO. DEBE PRESENTARSE ANTES DE QUE CONCLUYA LA AUDIENCIA CONSTITUCIONAL, PARA ESTIMAR QUE SE HA RENDIDO OPORTUNAMENTE.

No es suficiente con que el oficio que contiene un informe justificado obre en el expediente principal, para considerar que la autoridad responsable si lo rindió, sino que

²⁴ Vid. DEL CASTILLO DEL VALLE, Alberto, Práctica Forense de Amparo, 8º edición, Ediciones Jurídicas Alma S.A de C.V, México, 2012, p. 64.

²⁵ ARELLANO GARCÍA, Carlos, op. cit., p. 249.

es menester que su recibo por el juzgado del conocimiento, haya sido oportuno en los términos del artículo 149, de la ley de amparo. en efecto, en los términos de este precepto, interpretado en forma integral, se puede concluir que, que siendo la finalidad del informe justificado dar la oportunidad a la autoridad responsable de demostrar la constitucionalidad del acto que se le imputa y estando a cargo del quejoso, por regla general, la obligación de probar lo contrario; es menester que, a fin de que el juzgador pueda tener por recibido en tiempo dicho informe, la autoridad lo debe rendir con la suficiente anticipación que le permita al quejoso su conocimiento, antes de la fecha para la celebración de la audiencia constitucional, anticipación que el legislador estima ser razonable si el informe se presenta, al menos ocho días antes de la fecha para la celebración; ahora bien, la *ratio legis* del requisito consistente en rendir el informe justificado antes de la celebración de la audiencia constitucional, dentro de un término lo suficientemente razonable para que el quejoso tenga oportunidad de desvirtuarlo, descansa indudablemente, en que solo pueden recibirse pruebas hasta la audiencia constitucional, pues una vez concluida la misma, precluye el derecho de las partes para ofrecerlas, en los términos del artículo 151 de la ley de amparo. De tal manera que, si el juzgador tomara en cuenta un informe justificado, rendido con posterioridad a la celebración de la audiencia del juicio, se producirían las siguientes situaciones ilegales: que el a quo diera vista al quejoso con el informe justificado, así como la oportunidad al mismo para desvirtuarlo, con las pruebas que, en su caso, estimara convenientes para ello. Con este proceder, el juez del conocimiento ampliaría, sin apoyo legal alguno, la etapa procesal de ofrecimiento de pruebas; no obstante que esta etapa ya había concluido, pues, de conformidad con el artículo 151 de la ley de amparo, el ofrecimiento de pruebas en el juicio de amparo, debe hacerse en el acto de la celebración de la audiencia de ley o antes, tratándose de la documental, pero no después de concluida la misma. Igualmente el juez de distrito actuaría en contra de lo ordenado por el artículo 155 de la ley de amparo con tal proceder, pues este numeral proscrib, por regla general que, entre la celebración de la audiencia del juicio, y el dictado del fallo, exista actuación judicial alguna, sin que la audiencia se haya diferido, suspendido por alguna de las causas que establece la ley, siendo obligación del a quo, dictar el fallo constitucional, acto continuo a la celebración de la audiencia. por otro lado, si el a quo tomara en cuenta el informe justificado rendido con posterioridad a la conclusión de la multitudada audiencia, así como las pruebas con las que la autoridad lo acompañara, sin dar vista al quejoso de ello, dejaría a este en estado de indefensión, sin posibilidad que lo impugnara, privándolo asimismo del derecho que tiene de desvirtuar los aciertos de la autoridad responsable y de objetar las pruebas con las que la misma pretenda apoyar dicho informe, transgrediendo por consiguiente, en perjuicio del quejoso, el artículo 151 de la ley de amparo que determina que las pruebas deben de ofrecerse a más tardar, en el acto de dicha audiencia, pero no después, así como el artículo 149 del propio ordenamiento, que obliga al juzgador a no tomar en cuenta ningún informe justificado, si

este es rendido fuera del plazo que establece la ley para ello, a menos que el quejoso haya tenido oportunidad de conocerlo y de desvirtuarlo, lo que solo puede acontecer antes de la conclusión de la audiencia constitucional, pues solo en el acto de la misma es posible rendir pruebas, precluyendo el derecho de las partes, una vez que se concluye. frente a este panorama resulta evidente que el Juez de Distrito actuó correctamente al imponer la multa a la autoridad responsable considerando que no había rendido su informe justificado, a pesar de que se hubiere presentada el oficio que se contiene, ya que no es suficiente con que el mismo se presente en cualquier tiempo por la autoridad, para que se entienda satisfecho ese requisito, sino que es menester que la presentación sea oportuna, en los términos del artículo 149 de la ley de amparo.²⁶

Se considera entonces que dicha postura no es correcta puesto que como parte del juicio debe encontrarse en **igualdad de condiciones** con el gobernado, ya que la autoridad responsable interviene con un carácter de “demandado” y no de autoridad, motivo por el que no debe tener ningún tipo de ventaja, situación que da cuenta del trato preferencial y de la imparcialidad que las propias normas dan a la autoridad responsable frente a un gobernado; sin embargo el objeto de estudio de este trabajo, es aún más preocupante como se planteará en los capítulos subsecuentes.

²⁶ Seminario Judicial de la Federación, Tercer Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito, Octava Época, Tomo III, enero-junio de 1989, primera parte-1, p.398. **INFORME JUSTIFICADO. DEBE PRESENTARSE ANTES DE QUE CONCLUYA LA AUDIENCIA CONSTITUCIONAL, PARA ESTIMAR QUE SE HA RENDIDO OPORTUNAMENTE.** Amparo en Revisión 2723/88. Miguel González Arenas y Coagraviados. 24 de enero de 1989. Unanimidad de votos. Ponente: Genaro David Góngora Pimentel. Secretaria: María Guadalupe Saucedo Zavala [En Línea]. Disponible: <http://info4.juridicas.unam.mx/const/tes/8/15/7025.htm>, 08 de abril del 2014, 16:25 hrs.

CAPÍTULO 2

CUERPO NORMATIVO ENTORNO AL AMPARO Y A LA GARANTÍA DE LEGALIDAD

2.1 CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS

Una Constitución es la norma máxima de un Estado, de la cual derivan todos los ordenamientos jurídicos que han de normar y regir las actividades, el comportamiento, la forma de gobierno e incluso la economía de los Estados y sus ciudadanos, existiendo diversas definiciones, conceptos y tipos de Constitución.

Anteriormente se decía que la Constitución era un pacto entre el rey y el pueblo que establecía los principios básicos de la legislación y del derecho público de esa nación.²⁷ De lo anterior, podemos evidenciar dos situaciones, la primera es que refiere a un pacto con el rey, esto dependerá de la forma de gobierno de cada estado, mismo que ha cambiado con el tiempo, mayoritariamente en una democracia como la imperante en México en donde no existe un rey, ya que la soberanía radica en el pueblo y éste al momento de ejercerla la divide en tres poderes Ejecutivo, Legislativo y Judicial; el segundo aspecto es el que conllevan todas las constituciones del mundo en el que se emiten los principios de derecho público y privado bajo los que se regirá el estado al cual pertenece.

La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos consagra un conjunto de Garantías de los ciudadanos, mismas que protegen una serie de derechos mínimos que las autoridades no deben transgredir, ubicadas dentro de la llamada parte dogmática de la Constitución, al respecto Hans Kelsen refiere que “las constituciones tienen dos sentidos, el lógico – jurídico y el jurídico - positivo, el primero es la norma fundamental o hipótesis básica, la cual no es creada conforme a un procedimiento jurídico y, por tanto, es una norma positiva debido a que nadie la ha regulado ya que no es producto de una estructura jurídica, sino solo un supuesto

²⁷ Vid. LASSALLE, Ferdinand, ¿QUÉ ES UNA CONSTITUCIÓN?, Ediciones Coyoacán S.A. de C.V., México, 1994, p. 41.

básico; y la segunda parte de la idea de que en esa norma fundamental descansa todo el sistema jurídico”.²⁸

2.1.1 Análisis de la Garantía de Legalidad

Garantías de Seguridad Jurídica

Dentro de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos se encuentran insertas las garantías de seguridad jurídica, mismas que consagran en los artículos siguientes:²⁹

Precepto Constitucional.	Descripción.
Artículo.- 14	Legalidad en actos privativos, audiencia y aplicación exacta de la ley.
Artículo.- 15	Reglas para la celebración de los tratados internacionales.
Artículo.- 16	Legalidad en actos de molestia; restricción de la libertad personal, cateo e intervención de comunicaciones privadas.
Artículo.- 17	Administración de justicia pronta y expedita, prohibición a la venganza privada y a la prisión por deudas de carácter civil.
Artículo.- 18	Régimen penitenciario, prisión preventiva y ejecución de sentencias penales.
Artículo.- 19	Artículo Litis o controversia cerrada y auto de término constitucional en materia penal.

²⁸ GARCÍA RAMÍREZ, César y GARCÍA CAMINO, Bernardo, Teoría Constitucional, IURE editores, México, 2004, p.36.

²⁹ Vid. CONTRERAS CASTELLANOS, Julio César, Las Garantías Individuales en México, Porrúa, México, 2006, p. 302.

Artículo.- 20	Estatutos de los derechos del inculgado y del ofendió y/o víctima del delito en los procedimientos penales.
Artículo.- 21	La distribución de competencias del órgano jurisdiccional penal y del Ministerio Público, reglamentos administrativos, seguridad jurídica y medios de impugnación contra el no ejercicio de la acción penal y desistimiento de ésta.
Artículo.- 22	Penas prohibidas.
Artículo.- 23	Límite de instancias y prohibiciones a la absolución de la instancia en materia penal, así como a que un sujeto sea juzgado dos veces por el mismo delito.

Preceptos que como su nombre lo dice proporcionan la certeza que debe tener el gobernado de que su persona, familia y posesiones o sus derechos serán respetados por la autoridad, y si ésta debe producir una afectación en ellos tendrá que ajustarse a los procedimientos que la ley le obliga.

Las llamadas garantías constitucionales, también son conocidas como garantías individuales, derechos del hombre, derechos humanos, derechos fundamentales, derechos públicos subjetivos o derechos del gobernado;³⁰ las dos garantías de seguridad jurídica por excelencia que dan forma al juicio de amparo, se consagran en los artículos 14 y 16 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Ambos artículos aunque forman parte de las garantías de seguridad jurídica con sus respectivas diferencias entre sí, también enlazan su contenido tal como lo maneja Ovalle Favela cuando argumenta que “Cabe señalar, que si bien los actos

³⁰ Vid. CASTRO V., Juventino, Garantías Individuales, décima cuarta edición, Porrúa, México, 2006, p.3.

de molestia están sujetos sólo a la garantía de legalidad establecida en el artículo 16, los actos privativos deben someterse tanto a las garantías de audiencia y legalidad contenidas en el artículo 14 como a la de legalidad del artículo 16, ya que todo acto privativo es necesariamente, un acto de molestia.”³¹

Al respecto la Suprema Corte de Justicia de la Nación, emitió tesis jurisprudencial en el siguiente sentido:

ACTOS PRIVATIVOS Y ACTOS DE MOLESTIA. ORIGEN Y EFECTOS DE LA DISTINCIÓN.- el artículo 14 constitucional establece, en su segundo párrafo, que nadie podrá ser privado de la vida, la libertad o de sus propiedades, posesiones o derechos, sino mediante juicio seguido ante tribunales previamente establecidos, en el que se cumplan las formalidades esenciales del procedimiento y conforme a las leyes expedidas con anterioridad al hecho; en tanto, el artículo 16 de ese mismo ordenamiento supremo determina, en su primer párrafo, que nadie puede ser molestado en su persona, familia, domicilio, papeles o posesiones, sino en virtud de mandamiento escrito de la autoridad competente, que funde y motive la causa legal del procedimiento. por consiguiente, la constitución federal distingue y regula de manera diferente los actos privativos respecto de los actos de molestia, pues a los primeros, que son aquéllos que producen como efecto la disminución menoscabo o supresión definitiva de un derecho del gobernado, los autoriza solamente a través del cumplimiento de determinados requisitos precisados en el artículo 14, como son, la existencia de un juicio seguido ante un tribunal previamente establecido, que cumpla con las necesidades esenciales del procedimiento y en el que se apliquen las leyes expedidas con anterioridad al hecho juzgado. en cambio, a los actos de molestia que, pese a constituir afectación a la esfera jurídica del gobernado, no producen los mismo efectos que los actos privativos, pues sólo restringen de manera provisional o preventiva un derecho con el objeto de proteger determinados bienes jurídicos, los autoriza, según lo dispuesto por el artículo 16, siempre y cuando proceda mandamiento escrito girado por una autoridad con competencia legal para ello, en donde ésta funde y motive la causa legal del procedimiento. Ahora bien, para dilucidar la constitucionalidad o inconstitucionalidad de un acto de autoridad impugnado como privativo, es necesario precisar si verdaderamente lo es y, por ende, requiere del cumplimiento de las formalidades establecidas por el primero de aquéllos numerales, o si es un acto de molestia y por ello es suficiente el cumplimiento de los requisitos que el segundo de ellos exige. Para efectuar esa distinción debe advertirse la finalidad que con el acto se persigue, esto es, si la privación de un bien material o inmaterial es la finalidad connatural perseguida por el acto de autoridad, o bien, si su propia índole tiende sólo a una restricción provisional.³²

De lo anterior, se concluyó que el artículo 16 es extenso en cuanto a su protección, ya que procede contra cualquier acto u omisión que cause molestia, sin embargo, el artículo 14 es más restrictivo al tratar actos u omisiones que produzcan privación, interrelacionando ambos preceptos en el sentido de que si bien una omisión o un acto de molestia no siempre llega a convertirse en privación, por el

³¹ OVALLE FAVELA, José, Garantías Constitucionales del Proceso, quinta edición, Mc. Graw-Hill, México, 1996, p. 181.

³² Tesis de Jurisprudencia, Semanario Judicial de la Federación, Tribunales Colegiados de Circuito, Novena Época, tomo IV, Segunda Parte, 24 de junio de 1996, p. 486.

contrario todo acto u omisión que produzca alguna privación deberá producir forzosamente una molestia, razón por la que en un juicio de amparo, suele invocarse la violación a los artículos 14 y 16 constitucionales.

Respecto del artículo 14 Constitucional, señala que previo a la emisión de un acto de autoridad, el gobernado afectado debió ser previamente notificado para tener la oportunidad de expresar lo que a su derecho convenga, comúnmente se dice que el gobernado debió ser oído y vencido en juicio, al respecto Gabino Fraga menciona que “La idea de la constitución es que en todo procedimiento que sigan las autoridades y que llegue a privar de sus derechos a un particular, se tenga antes de la privación, la posibilidad de ser oído y la posibilidad de presentar las defensas adecuadas.”³³

Artículo 14. A ninguna ley se dará efecto retroactivo en perjuicio de persona alguna.

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

Como segunda garantía de seguridad jurídica a tratar, se analizará la garantía de legalidad³⁴ resaltando su importancia como tema medular en el presente trabajo, ya que contiene la garantía que puede violentarse con la observancia del último párrafo del artículo 117 de la Ley de Amparo publicada en el Diario Oficial de la Federación el 02 de abril del 2013.

El artículo 16 consta de 13 párrafos, fijando la atención únicamente en el primero de ellos, por lo cual se transcribe:

Artículo 16. Nadie puede ser molestado en su persona, familia, domicilio, papeles o posesiones, sino en virtud de mandamiento escrito de la autoridad competente, que funde y motive la causa legal del procedimiento.

³³ FRAGA, Gabino, Derecho Administrativo, Décimo Sexta Edición, Porrúa, México, 1975, p. 267.

³⁴ El antecedente internacional más antiguo de la garantía de legalidad que se tenga registrado se encuentra en Inglaterra dentro de la Carta Magna dictada por Juan sin Tierra, misma que establecía que ningún hombre libre debía ser aprehendido, destruido o privado de sus posesiones sino conforme al Common Law. Mientras que en derecho mexicano encuentra su antecedente en la Constitución de 1857, que hacía referencia a la necesidad de fundar y motivar cualquier acto de autoridad.

Esta garantía se basa en el principio de que las autoridades del estado solo pueden actuar en los casos, términos y forma que la ley determine, por lo que no podrán actuar más allá de lo que ésta les permita de conformidad con lo que señala la Suprema Corte de Justicia de la Nación quien ha sostenido en tesis jurisprudencial que “las autoridades sólo pueden hacer lo que la ley les permite.”³⁵

Asimismo la Suprema Corte de Justicia de la Nación, también ha señalado lo que debe entenderse por garantía de legalidad en la siguiente jurisprudencia.

GARANTIA DE LEGALIDAD. QUE DEBE ENTENDERSE POR. La constitución federal, entre las garantías que consagra en favor del gobernado, incluye la de legalidad, la que debe entenderse como la satisfacción que todo acto de autoridad ha de realizarse conforme al texto expreso de la ley, a su espíritu o interpretación jurídica; esta garantía forma parte de la genérica de seguridad jurídica que tiene como finalidad que, al gobernado se proporcionen los elementos necesarios para que este en aptitud de defender sus derechos, bien ante la propia autoridad administrativa a través de los recursos, bien ante la autoridad judicial por medio de las acciones que las leyes respectivas establezcan; así, para satisfacer el principio de seguridad jurídica la constitución establece las garantías de audiencia, de fundamentación y motivación, las formalidades del acto autoritario, y las de legalidad.³⁶

Cuando el citado precepto dice que “nadie podrá ser molestado” hace referencia en forma genérica a todos los individuos, motivo por lo que podemos referirnos al artículo 1º de la Constitución, en la parte en la que dice que “En los Estados Unidos Mexicanos todas las personas gozarán de los derechos humanos reconocidos en esta Constitución y en los tratados internacionales de los que el Estado Mexicano sea parte, así como de las garantías para su protección, cuyo ejercicio no podrá restringirse ni suspenderse, salvo en los casos y bajo las condiciones que esta Constitución establece” en este orden de ideas, no atañe una calidad específica, por lo que al no hacerse aquí ningún tipo de distinción, se

³⁵ OVALLE FAVELA, José, op. cit., p.183.

³⁶ Semanario Judicial de la Federación, Cuarto Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito, Octava Época, Tomo XI, enero de 1993, primera parte, Pagina. 263. **GARANTIA DE LEGALIDAD. QUE DEBE ENTENDERSE POR.** Amparo Directo 734/92. Tiendas de Conveniencia, S.A. 20 de Agosto de 1992. unanimidad de votos. ponente: Hilario Bárcenas Chávez. secretaria: Elsa Fernández Martínez. [En Línea]. Disponible: <http://info4.juridicas.unam.mx/const/tes/8/19/9393.htm>, 01 de abril del 2014, 11:41 hrs.

entiende que de acuerdo al precepto antes señalado, todos los individuos que estén en el territorio nacional, sin importar edad o condición migratoria, entre otras, al momento de que cualquier autoridad realice una omisión o emita un acto en el que afecte su esfera jurídica, **deberá estar debidamente fundado y motivado**, por lo que es una garantía con efectos erga omnes (con efectos frente a todos).

Al respecto Rafael I. Martínez Morales refiere que “es el principal argumento para la defensa jurídica de los particulares frente al poder público; los requisitos de legalidad, competencia, fundamentación, motivación y forma escrita que se establecen para todo acto de autoridad, constituyen una garantía en contra de un ejercicio ilegal, arbitrario o inoportuno de las facultades de un servidor público.”³⁷

Fundamentación y motivación, ambas condiciones de validez constitucional deben necesariamente ocurrir en el caso concreto de que se realice la emisión de un acto para que éste no implique una violación a la garantía de legalidad. No basta que haya una ley que autorice la orden o ejecución del acto de molestia, sino que es preciso que el caso concreto esté comprendido dentro del precepto invocado por la autoridad. En consecuencia, se configurará la contravención a la citada garantía, cuando el acto autoritario no se apoye en ninguna ley (falta de fundamentación) o en el caso de que, existiendo ésta, la situación concreta respecto de la que se realice dicho acto, no esté comprendida dentro de la disposición general invocada (falta de motivación).³⁸

La fundamentación implica que el acto de autoridad que origine la molestia, debe basarse en una disposición legal que prevea la situación concreta para la cual sea procedente realizar dicho acto, es decir, que lo autorice, porque la fundamentación es una consecuencia directa del principio de legalidad.³⁹

Por su parte, Contreras Castellanos Julio Cesar señala respecto de la motivación que “es una obligación a cargo de la autoridad estatal, consistente en

³⁷ MARTÍNEZ MORALES, I. Rafael, Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos Comentada, quinta edición, Oxford University Press, México, 2009, p.23.

³⁸ Vid. BURGOA ORIHUELA, Ignacio, Las Garantías Individuales, vigésima novena edición, Porrúa, México, 2005, p. 601.

³⁹ Vid. Ibidem, p. 602.

señalar en el acto de afectación que dicten, las causas, motivos o razones de hecho en que se encuentre el gobernado, como requisito de necesaria satisfacción para poder aplicar la ley al caso concreto.”⁴⁰

Es importante resaltar que los bienes jurídicos tutelados dentro del párrafo de la garantía de legalidad son la persona, la familia, el domicilio, los papeles o las posesiones de cada individuo; respecto del concepto de persona es de mencionarse que no solo opera para personas físicas sino para personas morales, a quienes se les equipara gracias a la teoría de la ficción jurídica; de acuerdo con Eduardo García Máynez, “son seres creados artificialmente capaces de tener un patrimonio propio y el aserto de que las personas colectivas son seres ficticios no significa que carezcan de substrato real. Quiere decir simplemente que dicho substrato no es un sujeto dotado de voluntad y que, a pesar de ello, la ley lo considera como tal, al atribuirle personalidad jurídica.”⁴¹

Una persona puede ser susceptible de afectación en los siguientes casos:

- Cuando se le restringe o perturbe su actividad o individualidad psico-física propiamente dichas e inclusive su libertad personal;
- Cuando tal restricción o perturbación concierne a su capacidad jurídica de adquirir derechos y contraer obligaciones; y
- Tratándose de personas morales, al reducirse o disminuirse las facultades inherentes a su entidad jurídica, impidiendo o limitando el ejercicio de su actividad social.⁴²

De la redacción del presente subtema, queda clara la importancia de proteger la supremacía del artículo 16 Constitucional para que el artículo 117 de la Ley de Amparo no transgreda la Garantía de Legalidad que representa un medio de

⁴⁰ CONTRERAS CASTELLANOS, Julio César, op. cit., p. 377.

⁴¹ Vid. GARCÍA MÁYNEZ, Eduardo, op. cit., pp. 278 y 279.

⁴² Vid. BURGOA ORIHUELA, Ignacio, Las Garantías Individuales, op. cit., pp. 587 a 590.

impugnación y de defensa en contra del actuar cotidiano de las autoridades y de manera específica el de éstas en materia administrativa para el caso concreto.

2.2 LEY DE AMPARO ARTÍCULOS 115 Y 117

Es importante ubicar el momento procesal correspondiente y saber cuándo se rinde el informe justificado, por lo que se realizará un análisis de los artículos 115 y 117 de la Ley de Amparo, con la finalidad de tener un orden cronológico del desarrollo del procedimiento.

Artículo 115. De no existir prevención, o cumplida ésta, el órgano jurisdiccional **admitirá la demanda; señalará día y hora para la audiencia constitucional, que se celebrará dentro de los treinta días siguientes; pedirá informe con justificación a las autoridades responsables**, apercibiéndolas de las consecuencias que implica su falta en términos del artículo 117 de esta Ley; ordenará correr traslado al tercero interesado; y, en su caso, tramitará el incidente de suspensión.

Cuando a criterio del órgano jurisdiccional exista causa fundada y suficiente, la audiencia constitucional podrá celebrarse en un plazo que no podrá exceder de otros treinta días.

De lo anterior, se desprende que la audiencia constitucional se fija desde el momento en el que se admite la demanda para llevarse a cabo dentro de los treinta días siguientes, es este momento cuando se le solicita a la autoridad o autoridades responsables que rindan su informe justificado.

Artículo 117. La autoridad responsable deberá rendir su informe con justificación por escrito o en medios magnéticos dentro del plazo de quince días, con el cual se dará vista a las partes. El órgano jurisdiccional, atendiendo a las circunstancias del caso, podrá ampliar el plazo por otros diez días.

En este apartado, todo apunta a que se le da un tiempo específico a la autoridad responsable y se presume que debe ser observado por esta.

Entre la fecha de notificación al quejoso del informe justificado y la de celebración de la audiencia constitucional, deberá mediar un plazo de por lo menos ocho días; de lo contrario, se acordará diferir o suspender la audiencia, según proceda, a solicitud del quejoso o del tercero interesado.

El plazo para la audiencia constitucional fue dado al admitirse la demanda y es de 30 días, señalando en ese momento que el informe deberá entregarse por lo menos ocho días antes.

Los informes rendidos fuera de los plazos establecidos en el párrafo primero podrán ser tomados en cuenta si el quejoso estuvo en posibilidad de conocerlos. Si no se rindió

informe justificado, se presumirá cierto el acto reclamado, salvo prueba en contrario, quedando a cargo del quejoso acreditar su inconstitucionalidad cuando dicho acto no sea en sí mismo violatorio de los derechos humanos y garantías a que se refiere el artículo 1o de esta Ley.

Lo que se debe resaltar de este párrafo es que se le da la posibilidad a la autoridad responsable de rendir un informe fuera del plazo previamente establecido, luego entonces, no tiene ningún sentido realizar todo un mecanismo fijando plazos si basta con que el informe sea rendido por la autoridad responsable antes de la fecha de audiencia siempre y cuando el quejoso haya estado en posibilidad de conocerlo, sin embargo, no es correcta la manifestación en el sentido de decir que en tanto tenga conocimiento el quejoso de la rendición del informe no habrá responsabilidad alguna para la autoridad responsable; si bien, realiza la aclaración de la consecuencia por no rendirlo, no debe permitirse la extemporaneidad de dicho documento, porque al quejoso no se le da la misma oportunidad ya que dentro del procedimiento los términos para él son fatales.

En el informe se expondrán las razones y fundamentos que se estimen pertinentes para sostener la improcedencia del juicio y la constitucionalidad o legalidad del acto reclamado y se acompañará, en su caso, copia certificada de las constancias necesarias para apoyarlo.

En este párrafo de la Ley de Amparo se encuentra el fundamento legal de la obligación que tiene la autoridad responsable, de fundar y motivar el acto de autoridad que haya emitido en el ejercicio de sus funciones.

No procederá que la autoridad responsable al rendir el informe pretenda variar o mejorar la fundamentación y motivación del acto reclamado, ni que ofrezca pruebas distintas de las consideradas al pronunciarlo, salvo las relacionadas con las nuevas pretensiones deducidas por el quejoso.

La redacción del texto anterior, representa la regla general respecto de la fundamentación y motivación de los actos de autoridad en cualquier materia, en el que se limita a la autoridad responsable a defender y sostener la constitucionalidad del acto en la forma en la que lo emitió.

Tratándose de actos materialmente administrativos, cuando en la demanda se aduzca la falta o insuficiencia de fundamentación y motivación, en su informe justificado la autoridad deberá complementar en esos aspectos el acto reclamado. En esos casos, deberá correrse traslado con el informe al quejoso, para que en el plazo de quince días realice la ampliación de la demanda, la que se limitará a cuestiones derivadas de la referida complementación. Con la ampliación se dará vista a las responsables así como al tercero interesado y, en su caso, se emplazará a las diversas

autoridades que en ampliación se señalen. Para tales efectos deberá diferirse la audiencia constitucional.

Lo primero que debe cuestionarse derivado del párrafo que antecede es ¿Porqué existe una excepción a la regla general? y ¿Porqué solo opera en materia administrativa? Lo anterior, sin entrar al estudio de fondo, ya que es evidente que este párrafo está redactado de forma que protege a las autoridades en la emisión de un acto de autoridad tan recurrente y lascivo para el gobernado como podría ser la clausura de un establecimiento mercantil.

Posteriormente menciona que en el caso de que en la demanda se aduzca la **falta o deficiencia en la fundamentación y motivación del acto de autoridad, deberá** complementar éstos al momento de rendir el informe justificado; aquí es donde versa la inconsistencia porque siguiendo el mismo ejemplo en el que se haya dictado una clausura a un establecimiento mercantil y esta no se encuentre fundada ni motivada o estén mal realizadas, de conformidad con la nueva Ley de Amparo lo que sucederá es que simplemente **debe** subsanarlo; pero si lo subsana, entonces en donde queda el objeto materia de la demanda de amparo indirecto, ya que al momento de corregir su deficiencia no quiere decir que dicha autoridad esté realizando un buen trabajo, al contrario, es evidente que no supo cómo realizarlo desde el inicio.

Asimismo, al decir “debe subsanarlo”, la misma Ley lo contempla como un deber o una obligación por lo que al no ser potestativo su cumplimiento, tendría que figurar algún tipo de consecuencia o sanción al respecto.

Aunque se corra traslado al quejoso y se le otorgue un plazo para ampliar su demanda en términos de lo argumentado por la autoridad responsable se hará el procedimiento más dilatorio, inclusive se puede diferir la audiencia, destruyendo la esencia protectora del amparo, porque si se ha faltado a la garantía de legalidad lo correcto es amparar al quejoso, no darle una segunda oportunidad a la autoridad responsable para subsanar sus deficiencias, lo que como se estudiará más a fondo en el siguiente capítulo abre la puerta a violaciones múltiples a la garantía de

legalidad y seguridad jurídica fomentando que las autoridades responsables no realicen sus funciones con apego a la ley pues son subsanables en el juicio.

De ese último párrafo es importante resaltar que hace referencia a **actos materialmente administrativos**, al respecto Eduardo García Máynez señala que en la división de poderes “las funciones del estado pueden ser concebidas en dos sentidos diversos, uno material y el otro formal. Desde el punto de vista formal, las diversas funciones son definidas de acuerdo con la índole de los poderes: así, la legislativa es atribuida al Congreso; la jurisdiccional a los jueces y tribunales y la administrativa a los órganos ejecutivos.”⁴³

De lo anterior es evidente que existe una clasificación de las funciones del estado en dos vertientes:

- 1) Desde el punto de vista formal, atenderá al órgano que lo realiza, por lo que las funciones pueden ser formalmente legislativas, administrativas o judiciales, según estén atribuidas al poder Legislativo, Ejecutivo o Judicial.
- 2) Desde el punto de vista material, es decir desde el punto de vista de la naturaleza intrínseca de la función, por lo que prescinde del órgano al cual están atribuidas, las funciones son materialmente legislativas, administrativas o judiciales según tengan las características que la teoría jurídica ha llegado a atribuir a cada uno de esos grupos. Normalmente coinciden el carácter formal y el carácter material de las funciones, y así vemos como las funciones que materialmente tienen una naturaleza legislativa, administrativa o judicial, corresponden respectivamente a los poderes Legislativo, Ejecutivo y Judicial; pero excepcionalmente puede no existir esa coincidencia y encontrar que funciones que materialmente son administrativas o judiciales se encuentran atribuidas al poder Legislativo, de la misma manera los otros dos poderes tienen entre sus funciones, algunas que por su naturaleza no deberían corresponderle.

⁴³ Vid. GARCÍA MÁYNEZ, Eduardo, op. cit., p. 139.

Los actos legislativos que regulan una determinada situación jurídica en forma impersonal, general y abstracta, son emitidos preferentemente por el poder Legislativo (actos formalmente legislativos), aún y cuando los otros dos poderes pueden dar nacimiento a actos de esta naturaleza, verbigracia los reglamentos administrativos emitidos por el poder Ejecutivo o los acuerdos de observancia general que emite la Suprema Corte de Justicia de la Nación (actos materialmente legislativos), así mismo dentro de los actos judiciales emitidos generalmente por el poder Judicial (actos formalmente judiciales) en los que se aplica la ley a un caso particular para resolver una controversia, se encuentra como excepción que el Congreso de la Unión puede resolver el Juicio Político (acto materialmente judicial); finalmente los actos ejecutivos que son emitidos generalmente por una autoridad administrativa (actos formalmente administrativos) también pueden ser emitidos por otro órgano diferente como es el caso del presupuesto que emite la Suprema Corte de Justicia de la Nación (acto materialmente administrativos).

De esta manera se concluye que cuando el texto del último párrafo del artículo 117 de la Ley de Amparo refiere que la excepción aplicará cuando se trate de actos materialmente administrativos, éstos pueden provenir de una autoridad distinta a la administrativa ya que formalmente podrán ser Judiciales o Legislativos.

2.3 LEY DE PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO DEL DISTRITO FEDERAL

El elemento que da vida al presente objeto de investigación es el **acto de autoridad en materia administrativa**, al que José Canasi define como “un acto voluntario del poder público, dentro de la esfera de su competencia, que tiene por objeto crear una relación jurídica exorbitante del derecho privado.”⁴⁴

Del anterior texto se observa que el acto administrativo surge con la existencia única de la voluntad de la autoridad, pero debe limitarse a emitirlo dentro de sus atribuciones.

⁴⁴ Vid. CANASI, José, Derecho Administrativo, Editorial Depalma, Buenos Aires, 1981, p. 46.

Otra definición interesante es la que realiza Miguel Acosta Romero quien señala que el acto administrativo “Es una manifestación unilateral y externa de voluntad, que expresa la decisión de una autoridad administrativa competente, en ejercicio de la potestad pública. Esta decisión crea, reconoce, modifica, transmite, declara o extingue derechos u obligaciones, es generalmente ejecutivo y se propone satisfacer el interés general.”⁴⁵

El acto administrativo es la manifestación de la voluntad de la autoridad administrativa competente, **fundada y motivada** con una finalidad específica de crear, transmitir, modificar o extinguir derechos y obligaciones, para la satisfacción del interés general pudiendo ser ejecutivo o declarativo.⁴⁶

Por lo que al centrar el objeto del presente trabajo, en el juicio de amparo cuando se ha emitido un acto de autoridad en materia administrativa, se procederá a delimitar que es un acto administrativo y que formalidades debe contener para ser emitido de manera plena.

Se debe tener presente que el acto administrativo es emitido unilateralmente por un ente público, éste debe tener validez y para que esto suceda, debe contar con algunos elementos específicos y es que éstos deben ser emitidos por autoridades competentes en la materia de que se trate, mediante servidor público que este facultado para ello; su emisión debe darse de tal manera que no pueda mediar en ella error sobre el objeto o fin del acto, así como dolo, mala fe, o violencia; del mismo modo su objeto debe ser posible de hecho y por supuesto de derecho por lo que debe constar por escrito y manifestar la autoridad de la cual emanó dicho acto y contendrá la firma del servidor público responsable.

El acto administrativo se compone de diversos elementos, de acuerdo con Gabino Fraga son “el sujeto, la voluntad, el objeto, el motivo, el fin y la forma”⁴⁷ del mismo modo de acuerdo con la fracción VIII del artículo 6 de la Ley de

⁴⁵ ACOSTA ROMERO, Miguel, Teoría General del Derecho Administrativo, 4ª edición, Porrúa, México, 1981. pp. 356 y 357.

⁴⁶ Vid. CALAFELL, Jorge Enrique, LA TEORÍA DEL ACTO ADMINISTRATIVO, [En Línea]. Disponible: <http://www.juridicas.unam.mx/publica/librev/rev/jurid/cont/24/pr/pr4.pdf>, 03 de abril de 2014, 12:06 hrs.

⁴⁷ FRAGA, Gabino, op. cit., p. 273.

Procedimiento Administrativo del Distrito Federal, dicho acto deberá estar **fundado y motivado** es decir, citar con precisión el o los preceptos legales aplicables, así como las circunstancias especiales, razones particulares o causas inmediatas que se hayan tenido en consideración para la emisión del acto, debiendo existir una adecuación entre los motivos aducidos y las normas aplicadas al caso concreto debiendo constar en el propio acto administrativo.

FUNDAMENTACION Y MOTIVACION DE LOS ACTOS ADMINISTRATIVOS.

De acuerdo con el artículo 16 constitucional, todo acto de autoridad debe estar suficientemente fundado y motivado, entendiéndose por lo primero que ha de expresarse con precisión el precepto legal aplicable al caso y por lo segundo, que también deben señalarse con precisión, las circunstancias especiales, razones particulares o causas inmediatas que se hayan tenido en consideración para la emisión del acto, siendo necesario además que exista adecuación entre los motivos aducidos y las normas aplicables, es decir, que en el caso concreto se configure la hipótesis normativa. Esto es, que cuando el precepto en comento previene que nadie puede ser molestado en su persona, propiedades o derechos sino en virtud de mandamiento escrito de autoridad competente que funde y motive la causa legal del procedimiento, está exigiendo a todas las autoridades que apeguen sus actos a la ley, expresando de que ley se trata y los preceptos de ella que sirvan de apoyo al mandamiento relativo. en materia administrativa, específicamente, para poder considerar un acto autoritario como correctamente fundado, es necesario que en él se citen: a). los cuerpos legales y preceptos que se estén aplicando al caso concreto, es decir, los supuestos normativos en que se encuadra la conducta del gobernado para que este obligado al pago, que serán señalados con toda exactitud, precisándose los incisos, sub incisos, fracciones y preceptos aplicables, y b). los cuerpos legales, y preceptos que otorgan competencia o facultades a las autoridades para emitir el acto en agravio del gobernado.⁴⁸

Todo acto administrativo, debe ser válido, para lo cual deberá contar con una serie de requisitos, mismos que se enlistan en el artículo 7 de la Ley de Procedimiento Administrativo del Distrito Federal.

Artículo 7º.- Son requisitos de validez del acto administrativo escrito, los siguientes:

I. Señalar el lugar y la fecha de su emisión. Tratándose de actos administrativos individuales deberá hacerse mención, en la notificación, de la oficina en que se encuentra y puede ser consultado el expediente respectivo;

⁴⁸ Semanario Judicial de la Federación, Segundo Tribunal Colegiado del Sexto Circuito, Octava Época, junio de 1988. **FUNDAMENTACIÓN Y MOTIVACIÓN DE LOS ACTOS ADMINISTRATIVOS.** Amparo en Revisión 3/93. Instituto del Fondo Nacional de Vivienda para los Trabajadores. 4 de Febrero de 1993, unanimidad de votos. Ponente: José Galván Rojas. Secretario: Vicente Martínez Sánchez. [En Línea]. Disponible: <http://info4.juridicas.unam.mx/const/tes/8/19/9172.htm>, 01 de abril del 2014, 11:25 hrs.

II. En el caso de aquellos actos administrativos que por su contenido tengan que ser notificados personalmente, deberá hacerse mención de esta circunstancia en los mismos;

III. Tratándose de actos administrativos recurribles, deberá mencionarse el término con que se cuenta para interponer el recurso de inconformidad, así como la autoridad ante la cual puede ser presentado; y

IV. Que sea expedido sin que medie error respecto a la referencia específica de identificación del expediente, documentos o nombre completo de la persona.

Finalmente se determina que el último párrafo del artículo 117 de Ley de Amparo, contraviene al texto constitucional, contradice la esencia del Juicio de Amparo y pasa por alto los requisitos con los que en un acto administrativo debe ser emitido de acuerdo a la Ley de Procedimiento Administrativo del Distrito Federal.

CAPÍTULO 3

IMPLICACIONES DEL INFORME JUSTIFICADO CUANDO NO HA SIDO DEBIDAMENTE FUNDADO Y MOTIVADO EL ACTO DE AUTORIDAD EN MATERIA ADMINISTRATIVA DENTRO DEL JUICIO DE AMPARO

3.1 EL GOBERNADO EN ESTADO DE INDEFENSIÓN AL NO FUNDAR Y MOTIVAR DEBIDAMENTE UN ACTO DE AUTORIDAD HASTA LA RENDICIÓN DEL INFORME JUSTIFICADO EN MATERIA ADMINISTRATIVA

El acto de autoridad de forma general puede ser conceptualizado como “cualquier hecho voluntario e intencional, negativo o positivo imputable a un órgano del Estado, consistente en una decisión, en una ejecución o en ambas conjuntamente, que produzcan una afectación en situaciones jurídicas o de hecho determinadas, que se impongan imperativa, unilateral o coercitivamente. Dentro de tales características, destaca el elemento de voluntariedad, que lo distingue de un acontecimiento cualquiera, el de intencionalidad que estriba en la causación de una afectación, esto es que tiende a la obtención de un fin determinado, así como la índole decisoria o ejecutiva del acto dotado de imperatividad, unilateralidad y coercitividad, que le imprimen naturaleza autoritaria y que por ello puede producir una afectación en bienes o derechos del particular. Por lo tanto, el acto de autoridad reclamable a través del juicio de garantías, necesariamente debe inferir un agravio o lesión a cualquier derecho o bienes del gobernado, para que le asista el interés jurídico en reclamarlo.”⁴⁹

Cuando la autoridad administrativa no ha fundado ni motivado el acto emitido por ella o haciéndolo no lo ha realizado de manera correcta, intentará remediarlo al momento de emitir su informe justificado en el juicio de amparo instaurado por el gobernado agraviado en materia administrativa; de tal suerte que se puede identificar la existencia del juicio de amparo por materia, teniendo en el caso concreto que nos ocupa un juicio de amparo en materia administrativa, diferenciándose de los demás por el tipo de actos contra los que procede.

⁴⁹ Semanario Judicial de la Federación, número XIV, Tribunales Colegiados de Circuito, Octava Época. **ACTO RECLAMADO, CONCEPTO DE**. Página 390 [En Línea]. Disponible: <http://www.diccionariojuridico.mx/?pag=vertermino&id=1409>, 02-04-2014, 21:06 hrs.

En el momento en el que la autoridad con fundamento en el artículo 117 último párrafo de la Ley de Amparo trata de subsanar la debida obligación de fundar y motivar sus actos, violenta directamente la Garantía de Legalidad; misma que fue instaurada para dar certeza jurídica a los gobernados frente a los actos de autoridad dejando al gobernado afectado en un estado de indefensión, lo anterior, es posible ya que no se encuentran en un plano de igualdad como podrían estarlo dos particulares con un conflicto entre sí, debido a que la autoridad tiene la facultad para emitir actos con las siguientes características específicas:

- Unilaterales.- Ya que no existe una suma de voluntades por lo que basta con la de la autoridad para que el acto se configure.
- Imperativos.- Por que tienen un efecto en el que se ordena a un gobernado la realización o en su caso omisión de determinadas consultas, y
- Coercitivos.- En el entendido de que los actos deben cumplirse aún en contra de la voluntad del gobernado.⁵⁰

Las relaciones jurídicas entre los sujetos que se hallan en un plano supraordenado, como entidades soberanas, y los sujetos que se encuentran en un plano subordinado, como entidades no soberanas, pueden presentar las siguientes variantes:

Número.	Tipo de relación.	Descripción.
1	Relaciones jurídicas supraordenadas de coordinación	Entre entidades soberanas como las que se instauran entre dos países, o las que se realizan entre dos órganos del Estado, por ejemplo, un convenio entre la Federación y un

⁵⁰ Vid. El Juicio de Amparo [En línea] Disponible: http://ual.dyndns.org/Biblioteca/Jucio_de_Amparo/Pdf/Unidad_01.pdf, 06-14-2014, 21:21 hrs.

		Estado de la República.
2	Relaciones jurídicas de supra a subordinación	Entre una entidad soberana y una entidad no soberana, verbigracia, entre el Estado que fija un impuesto y el contribuyente que debe pagarlo; o entre el Estado que expropia y el particular que resiente la privación de su propiedad.
3	Relaciones jurídicas de sub a supraordenación	Entre una entidad no soberana y una entidad soberana, por ejemplo, un particular que ejerce el derecho de acción o un particular que hace valer el derecho de petición.
4	Relaciones jurídicas subordinadas de coordinación	Entre dos entidades no soberanas, como por ejemplo, un contrato de arrendamiento entre dos particulares o un contrato de arrendamiento entre el Estado actuando como particular y un particular.

Las relaciones jurídicas del uno al tres que se describen en el cuadro que antecede son relaciones jurídicas de Derecho Público, por lo que pueden definirse como el conjunto de normas jurídicas que rigen las relaciones supraordenadas de

coordinación entre entidades soberanas, las relaciones de supra a subordinación entre entidades soberanas y entidades no soberanas y las relaciones de sub a supraordenación entre entidades no soberanas y entidades soberanas.⁵¹

Es importante recordar que esta facultad de poder emitir actos de autoridad lascivos a la esfera jurídica del gobernado, deriva irónicamente de los mismos gobernados que representan al pueblo, quien es el soberano de la nación de acuerdo con el artículo 39 constitucional.

Artículo 39. La soberanía nacional reside esencial y originariamente en el pueblo. Todo poder público dimana del pueblo y se instituye para beneficio de éste. El pueblo tiene en todo tiempo el inalienable derecho de alterar o modificar la forma de su gobierno.

Buscando el pueblo, delegar su organización, en instituciones a través de la división de poderes de conformidad con lo establecido por el numeral 49 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos

Artículo 49. El Supremo Poder de la Federación se divide para su ejercicio en Legislativo, Ejecutivo y Judicial no podrán reunirse dos o más de estos Poderes en una sola persona o corporación, ni depositarse el Legislativo en un individuo, salvo el caso de facultades extraordinarias al Ejecutivo de la Unión, conforme a lo dispuesto en el artículo 29. En ningún otro caso, salvo lo dispuesto en el segundo párrafo del artículo 131, se otorgarán facultades extraordinarias para legislar.

Derivado del párrafo anterior, es evidente que no se está delegando la soberanía de la nación en esos tres poderes democráticos, por lo que únicamente se instituyen como forma de organización complementándose entre sí pero al mismo tiempo restringiendo y vigilando sus actividades de acuerdo a la teoría de los pesos y contrapesos.

Es frecuente que las autoridades actúen con exceso o deficiencia, al momento de emitir un acto de autoridad, por lo que la Garantía de Legalidad, es una de las más invocadas en el juicio de Amparo, lo anterior es evidente, ya que son vastos los juicios de amparo que se ganan aduciendo la garantía del artículo 16, al instaurar el Juicio de Amparo para salvaguardar las garantías individuales

⁵¹ Vid. ARELLANO GARCÍA, Carlos, Las Grandes Divisiones del Derecho [En Línea]. Disponible: <http://www.juridicas.unam.mx/publica/librev/rev/facdermx/cont/242/art/art1.pdf> 31 de marzo del 2014, 20:50 hrs.

consagradas en éste y en el artículo 14 primordialmente y que son según Julio César Contreras “Derechos públicos subjetivos consagrados en la Constitución a favor del gobernado para la protección de sus derechos esenciales o humanos y elementales socialmente adquiridos frente al ejercicio del poder público del Estado y sus autoridades.”⁵²

Debe hacerse mención al principio de supremacía constitucional inserto en el artículo 133.

Artículo 133. Esta Constitución, las leyes del Congreso de la Unión que emanen de ella y todos los Tratados que estén de acuerdo con la misma, celebrados y que se celebren por el Presidente de la República, con aprobación del Senado, serán la Ley Suprema de toda la Unión. Los jueces de cada Estado se arreglarán a dicha Constitución, leyes y tratados, a pesar de las disposiciones en contrario que pueda haber en las Constituciones o leyes de los Estados.

De lo anterior, se entiende que todas las normas en general incluyendo a la Ley de Amparo, no pueden contravenir a la Constitución y deben ser acordes a ella, cuando dice textualmente “que estén de acuerdo con la misma”, situación que no sucede, pues mientras el artículo 16 habla de fundamentar y motivar todo acto de molestia, la Ley de Amparo faculta a las autoridades administrativas a poder realizarlo durante el juicio al momento de rendir su Informe Justificado y no al momento de su emisión.

Entonces se encuentra inmerso un problema de Constitucionalidad, por los motivos y razones ya expresados en los que la Ley de Amparo no está de acuerdo con la Constitución; sin embargo, la problemática no se detiene en la Constitución, es tan extensa la afectación que también se contrapone en un conflicto de legalidad al pasar por alto la observancia de la Ley de Procedimiento Administrativo del Distrito Federal, que regula de manera específica las características que debe tener un acto administrativo, en cuyo artículo 6 fracción VIII textualmente especifica que debe estar fundado y motivado.

Artículo 6º.- Se considerarán válidos los actos administrativos que reúnan los siguientes elementos:

⁵² CONTRERAS CASTELLANOS, Julio César, op. cit., p. 33.

VIII. **Estar fundado y motivado**, es decir, citar con precisión el o los preceptos legales aplicables, así como las circunstancias especiales, razones particulares o causas inmediatas que se hayan tenido en consideración para la emisión del acto, debiendo existir una adecuación entre los motivos aducidos y las normas aplicadas al caso y constar en el propio acto administrativo;

Ahora bien, el texto de la nueva Ley de Amparo, no sólo contraviene sino que ignora totalmente el citado ordenamiento, por lo que es evidente el perjuicio legal y social que esto representa, pues para que un acto sea emitido conforme a la Ley de Procedimiento Administrativo del Distrito Federal, éste debe ser debidamente fundado y motivado.

Otro problema jurídico que representa es el hecho incongruente en el que atenta contra la esencia misma de lo que es un informe justificado, mismo que tiene como finalidad que la Autoridad que emitió y/o ejecutó el acto, defienda la constitucionalidad del mismo para que éste subsista, sin embargo con la aplicación de este último párrafo del artículo 117 de la Ley de Amparo, se está desnaturalizando totalmente la esencia del Informe Justificado, ya que al momento en el que una autoridad lo invoque estaría dando por consentido el hecho de no haber fundado y motivado debidamente en tiempo y forma el acto de autoridad por lo que desde una lógica jurídica debería concederse el amparo al quejoso pues dicha autoridad responsable estaría confesa.

Mucho se ha dicho sobre el tema de imponer una sanción a la autoridad responsable que no rindió el informe justificado en los términos establecidos en la Ley, situación que ya era preocupante y sobre la que nada se había hecho, pero ahora si bien es cierto, que con esta reforma surgieron situaciones positivas en la tramitación del juicio de amparo, este párrafo representa un retroceso no sólo en cuanto a la tramitación del mismo, sino en la lucha social por los Derechos Fundamentales del Hombre, a la Garantías Individuales, al Amparo como Institución y a los Derechos Humanos, fomentando los abusos de las autoridades.

Se está evidenciando claramente, la desigualdad entre la autoridad responsable y el quejoso en el juicio de amparo, no cumpliendo con el principio de

imparcialidad ya que la normatividad fomenta una parcialidad claramente fundada a favor de la autoridad responsable.

Por último, es dable resaltar la trascendencia del tema, pues afecta la finalidad misma del amparo, ya que dentro de su regulación está permitiendo un atropello que atenta contra una de sus cualidades más importantes al dejar de fungir como un medio de control de la Constitución.

3.2 REGULACIÓN DEL ÚLTIMO PÁRRAFO DEL ARTÍCULO 117 DE LA LEY DE AMPARO CON EL OBJETIVO DE NO VIOLENTAR LA GARANTÍA DE LEGALIDAD

Dentro de la exposición de motivos que dio origen a las reforma de la Ley de Amparo, publicada en el Diario Oficial de la Federación, el 02 de abril del 2013,⁵³ no se realiza ningún comentario ni se expone el razonamiento lógico-jurídico del por qué deba realizarse esta excepción en la manera de rendir el Informe Justificado en Materia Administrativa.

Derivado del párrafo anterior, se concluye que no existe ninguna razón viable jurídicamente hablando para la existencia de este último párrafo del artículo 117 de la Ley de Amparo, por lo que puede presumirse una práctica leonina a favor de las autoridades, proponiendo como una de las probables soluciones, misma que representaría el camino más sencillo, desaparecer el controvertido texto derogando su redacción; pero esta situación no resolvería el problema de fondo y solo subsanaría la parte en que se fundamenta la violación a la Garantía de Legalidad, lo que aparentemente podría satisfacer las necesidades del presente objeto de investigación.

⁵³Iniciativa con proyecto de Decreto por el que se expide la Ley de Amparo, Reglamentaria de los artículos 103 y 107 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y se reforman y adicionan diversas disposiciones de la ley orgánica del poder judicial de la federación, ley reglamentaria de las fracciones I y II del artículo 105 de la constitución política de los estados unidos mexicanos, ley orgánica de la administración pública federal, ley orgánica del congreso general de los estados unidos mexicanos y ley orgánica de la procuraduría general de la república. [En Línea] Disponible: <http://www.ijf.cjf.gob.mx/cursosesp/2012/nocionesrefconstitu/Exposici%C3%B3n%20de%20motivos%20proyecto%20de%20nueva%20Ley%20de%20Amparo.pdf> , 28 de marzo del 2014, 14:30 hrs.

Derivado de lo anterior, los legisladores han dejado ver la intención de proteger a las autoridades en materia administrativa, por lo que se debe contar con un texto claro en la redacción que prohíba tal práctica.

En el penúltimo párrafo del controvertido artículo de la Ley de Amparo, como ya se mencionó existe una restricción de manera genérica para que las autoridades no puedan variar el texto del apartado en el que fundaron y motivaron la emisión del acto de autoridad, al momento de rendir su informe justificado, mismo que se transcribe a continuación.

No procederá que la autoridad responsable al rendir el informe pretenda variar o mejorar la fundamentación y motivación del acto reclamado, ni que ofrezca pruebas distintas de las consideradas al pronunciarlo, salvo las relacionadas con las nuevas pretensiones deducidas por el quejoso.

Aún así, el siguiente párrafo representa la excepción a esta restricción pero solo en materia administrativa.

Tratándose de actos materialmente administrativos, cuando en la demanda se aduzca la falta o insuficiencia de fundamentación y motivación, en su informe justificado la autoridad deberá complementar en esos aspectos el acto reclamado. En esos casos, deberá correrse traslado con el informe al quejoso, para que en el plazo de quince días realice la ampliación de la demanda, la que se limitará a cuestiones derivadas de la referida complementación. Con la ampliación se dará vista a las responsables así como al tercero interesado y, en su caso, se emplazará a las diversas autoridades que en ampliación se señalen. Para tales efectos deberá diferirse la audiencia constitucional.

Al no encontrar ninguna razón para la existencia de éste párrafo, el actuar de los legisladores sólo deja lugar a simples suposiciones como los aspectos económicos que están ligados a la actividad administrativa y sobretodo fiscal en donde la autoridad como representante del Estado podría verse seriamente afectada como ha pasado hasta antes de la reforma a la Ley de Amparo, por lo que es innegable que busca proteger el actuar de la autoridad responsable.

Mucho se ha escrito sobre la imposición de sanciones a la autoridad responsable por la no rendición en tiempo y forma del informe justificado, por lo que el presente trabajo de investigación no se enfoca en si lo rinde o no, sino en poner un candado en la misma ley, por lo que si se va a hacer una distinción a la regla general del penúltimo párrafo, sea para obligar a las autoridades en materia

administrativa a fundar y motivar adecuadamente el acto de autoridad desde el momento de emitirlo, sin permitir la variación en su contenido al momento de rendir el Informe Justificado para quedar como sigue.

Tratándose de actos materialmente administrativos, cuando en la demanda se aduzca la falta o insuficiencia de fundamentación y motivación, en su informe justificado la autoridad no podrá variar el contenido de las mismas.

Con lo que además de asegurar una imparcialidad en el Juicio de Amparo, se impedirá la dilación en la tramitación del mismo al omitir los términos y el diferimiento de la audiencia constitucional a que refiere el texto del último párrafo vigente, constriñendo a la autoridad a responsabilizarse y defender la constitucionalidad del acto en los términos en los que dañó al gobernado afectado por la emisión del acto, asimismo se propone la inserción de un párrafo posterior en el que se de vista a la Contraloría correspondiente en caso de no haberlo fundado y motivado desde el principio o haciéndolo no lo realizó debidamente.

Por lo que está obligada a fundar y motivar desde la emisión del mandamiento escrito y no en un documento posterior; si la autoridad responsable incurre en la inobservancia del texto del presente párrafo y del anterior, el Juez Federal que esté conociendo de la controversia deberá dar vista a la Contraloría correspondiente para que por cuerda separada se determine si es procedente el fincamiento de responsabilidad.

Para que la reforma planteada tenga un sustento constitucional se propone modificar el texto del artículo 108 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Artículo 108. Para los efectos de las responsabilidades a que alude este Título se reputarán como servidores públicos a los representantes de elección popular, a los miembros del Poder Judicial Federal y del Poder Judicial del Distrito Federal, los funcionarios y empleados y, en general, a toda persona que desempeñe un empleo, cargo o comisión de cualquier naturaleza en el Congreso de la Unión, en la Asamblea Legislativa del Distrito Federal o en la Administración Pública Federal o en el Distrito Federal, así como a los servidores públicos de los organismos a los que esta Constitución otorgue autonomía, quienes serán responsables por los actos u omisiones en que incurran en el desempeño de sus respectivas funciones, **incluida en éstas la de fundar y motivar adecuadamente los actos de autoridad en cualquier materia al momento de emitir un mandamiento escrito.**

Con lo que se da pauta constitucionalmente para que a través de este artículo se dé certeza jurídica al gobernado elevando textualmente a rango constitucional, la

obligación de las autoridades como servidores públicos de fundar y motivar adecuadamente un acto de autoridad al momento de su emisión.

La viabilidad de dar vista a la Contraloría correspondiente ya está sustentada en las obligaciones que se le atribuye a una autoridad de acuerdo a la Constitución, la Ley de Amparo y la Ley de Procedimiento Administrativo del Distrito Federal, de fundar y motivar el acto que emitan en ejercicio de sus funciones; con la redacción de el último párrafo del artículo 117 propuesto en este trabajo de investigación, no se entrará de fondo al estudio sobre la imposición de alguna sanción, simplemente se da pauta a que pueda iniciarse en contra de la autoridad que ocurrió en la inobservancia del texto propuesto un Procedimiento de Responsabilidad de Servidores Públicos, en donde la autoridad competente determinará si existe responsabilidad o no y en su caso impondrá la sanción correspondiente de conformidad con los artículos 108 y 109 fracción III Constitucionales, con el objetivo de que el Juez de Distrito no distraiga su atención en este aspecto y se enfoque a estudiar de fondo la constitucionalidad del acto reclamado.

Artículo 108. Para los efectos de las responsabilidades a que alude este Título se reputarán como servidores públicos a los representantes de elección popular, a los miembros del Poder Judicial Federal y del Poder Judicial del Distrito Federal, los funcionarios y empleados y, en general, a toda persona que desempeñe un empleo, cargo o comisión de cualquier naturaleza en el Congreso de la Unión, en la Asamblea Legislativa del Distrito Federal o en la Administración Pública Federal o en el Distrito Federal, así como a los servidores públicos de los organismos a los que esta Constitución otorgue autonomía, **quienes serán responsables por los actos u omisiones en que incurran en el desempeño de sus respectivas funciones.**

Artículo 109. El Congreso de la Unión y las Legislaturas de los Estados, dentro de los ámbitos de sus respectivas competencias, expedirán las leyes de responsabilidades de los servidores públicos y las demás normas conducentes a sancionar a quienes, teniendo este carácter, incurran en responsabilidad, de conformidad con las siguientes prevenciones:

III. Se aplicarán sanciones administrativas a los servidores públicos por los actos u omisiones que afecten la legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y **eficiencia que deban observar en el desempeño de sus empleos, cargos o comisiones.**

Los procedimientos para la aplicación de las sanciones mencionadas se desarrollarán autónomamente. No podrán imponerse dos veces por una sola conducta sanciones de la misma naturaleza (...)

El hecho de imponer sanciones no es la única solución, sino que debe fomentarse una cultura de prevención, por lo que en esta tesina también se propone elevar a rango constitucional la obligación correlativa entre contralorías y

autoridades para la capacitación de éstas a través de cursos de argumentación jurídica con la finalidad de que las autoridades con facultades para emitir actos, estén debidamente capacitadas para ello, con la única finalidad de exacerbar la debida observancia al artículo 16 Constitucional, lo anterior, mediante la reforma al siguiente texto de la constitución para la inclusión de un párrafo intermedio:

Artículo 113. Las leyes sobre responsabilidades administrativas de los servidores públicos, determinarán sus obligaciones a fin de salvaguardar la legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad, y eficiencia en el desempeño de sus funciones, empleos, cargos y comisiones; las sanciones aplicables por los actos u omisiones en que incurran, así como los procedimientos y las autoridades para aplicarlas. Dichas sanciones, además de las que señalen las leyes, consistirán en suspensión, destitución e inhabilitación, así como en sanciones económicas, y deberán establecerse de acuerdo con los beneficios económicos obtenidos por el responsable y con los daños y perjuicios patrimoniales causados por sus actos u omisiones a que se refiere la fracción III del artículo 109, pero que no podrán exceder de tres tantos de los beneficios obtenidos o de los daños y perjuicios causados.

Las Contralorías Federales y Locales serán las encargadas de velar por la observancia de las obligaciones de los servidores públicos; éstas no solamente tienen la facultad de investigar y sancionar, sino que deberán fomentar la capacitación de dichos servidores, entre la cuales existirá capacitación mediante cursos de argumentación jurídica para todos aquellos que en el ejercicio de sus funciones, emitan actos de autoridad para su debida y correcta fundamentación y motivación salvaguardando la Garantía de Legalidad.

Al respecto Luis Recasens Siches manifiesta que “el derecho, aparte de ser un conjunto de significaciones normativas, es también, desde otro punto de vista, un conjunto de fenómenos que se dan en la realidad de la vida social”,⁵⁴ por lo que la propuesta de reforma a los preceptos de la Ley de Amparo y de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, surgen de la conciencia social para la protección de las injusticias de los gobernados frente a los actos de autoridad presentes en la cotidianeidad del derecho para adecuarlo, ya que éste no puede ser distinto de la realidad social.

⁵⁴ RECASENS SICHES, Luis, SOCIOLOGÍA, 3ª edición, Porrúa, México, 2006, p. 581.

CONCLUSIONES

PRIMERA. Derivado de la reforma a la Ley de Amparo publicada en el Diario Oficial de la Federación el 02 de abril del 2013, en la redacción del último párrafo del artículo 117 se encuentra inmersa una excepción a la forma en la que una autoridad responsable en materia administrativa debe rendir el Informe Justificado, en un Juicio de Amparo, porque faculta a estas autoridades a subsanar la fundamentación y motivación del acto de autoridad que lesionó la esfera jurídica del gobernado, situación que representa una amenaza a la integridad de la Garantía de Legalidad consagrada en el artículo 16 Constitucional, ya que ahora las autoridades responsables podrán realizar la fundamentación y motivación de actos administrativos o subsanarlos dentro del procedimiento, una vez que ya tienen conocimiento de las pretensiones del quejoso.

SEGUNDA. Con la citada reforma, las autoridades pueden violentar la Constitución ignorando el principio de Supremacía Constitucional, la naturaleza jurídica del amparo e incluso las directrices de la Ley de Procedimiento Administrativo del Distrito Federal para emitir actos en materia administrativa; además se contemplan nuevos plazos dentro del procedimiento, lo que significa una dilación en la tramitación del Juicio de Amparo.

TERCERA. De acuerdo con la naturaleza jurídica del juicio de amparo, este se subdivide dando origen al Amparo Indirecto, mismo que procede en contra de las omisiones o actos de autoridad en materia administrativa, debiendo conocer de dicha controversia los Tribunales de la Federación.

CUARTA. Al realizar un comparativo de las partes que intervienen en el Juicio de Amparo con las partes que intervienen en un juicio en cualquier otra materia, el Quejoso representa a la parte actora y la Autoridad Responsable hará las veces de demandado, por lo que deben estar en un plano de igualdad jurídica dentro del procedimiento y tanto los Tribunales Federales como la legislación aplicable deben ser imparciales, ya que dicha Autoridad Responsable, pierde la característica de autoridad y asume la de parte demandada.

QUINTA. En la parte dogmática de la Constitución se encuentran insertas, una serie de derechos mínimos llamados Garantías Individuales o Derechos Humanos que deben ser respetados por las autoridades al momento de emitir algún acto de autoridad dentro de las cuales se encuentra el artículo 16 que consagra la Garantía de Legalidad, misma que obliga a las autoridades a fundar y motivar cualquier acto de molestia que emitan en el ejercicio de sus funciones.

SEXTA. Con la reforma a Ley de Amparo, las autoridades responsables en materia administrativa, pueden subsanar de manera posterior a la emisión del acto, la fundamentación y motivación del mismo mediante la rendición del Informe Justificado, situación que tiene inmersa diversas consecuencias, como fomentar la ineficiencia en la labor de las autoridades en materia administrativa, atentar contra el orden constitucional, dejar en estado de indefensión al quejoso, romper con uno de los máximos principios de impartición de justicia al no ser pronta ni expedita y la imparcialidad legal con la que se trata a las partes dentro del juicio de amparo.

SÉPTIMA. El no fundar y motivar adecuadamente los actos de autoridad desde el momento de su emisión, debe tener consecuencias importantes para las autoridades responsables, por lo que se propone que el Juez Federal que este conociendo del tema, dé vista de estas inconsistencias a la Contraloría que corresponda, en el entendido de que se está proponiendo también que el hecho de no fundar y motivar o de no hacerlo adecuadamente sea parte de una obligación de la autoridad como servidor público, lo anterior, con la finalidad de que el Juzgador no distraiga su atención en la imposición de sanciones y se enfoque a resolver la controversia planteada.

OCTAVA. Las soluciones planteadas traerían como implicación en el actual sistema jurídico, un avance significativo en la defensa de los derechos de los gobernados y en la profesionalización de los servidores públicos, orillando a las autoridades que omitieron o realizaron actos de autoridad, a ser responsables por la falta o indebida fundamentación y motivación de los mismos.

FUENTES CONSULTADAS

Doctrina

ACOSTA ROMERO, Miguel, Teoría General del Derecho Administrativo, 4ª edición, Porrúa, México, 1981.

ARELLANO GARCÍA, Carlos, Práctica Forense del Juicio de Amparo, DECIMA SÉPTIMA EDICIÓN, Porrúa, México, 2008.

BURGOA ORIHUELA, Ignacio, El juicio de Amparo, Cuadragésima primera edición, Porrúa, México, 2005.

-----, Las Garantías Individuales, vigésima novena edición, Porrúa, México, 2005.

CANASI, José, Derecho Administrativo, Depalma, Buenos Aires, 1981.

CASTRO V., Juventino, Garantías Individuales, décima cuarta edición, Porrúa, México, 2006.

CHÁVEZ CASTILLO, Raúl, Derecho Procesal de Amparo, TERCERA EDICIÓN, Porrúa, México, 2010.

CONTRERAS CASTELLANOS, Julio Cesar, Las Garantías Individuales en México, Porrúa, México, 2006.

DEL CASTILLO DEL VALLE, Alberto, Práctica Forense de Amparo, octava edición, Ediciones Jurídicas Alma S.A de C.V, México, 2012.

-----, Primer Curso de Amparo, décima edición, Ediciones Jurídicas Alma S.A. de C.V., México, 2009.

-----, Segundo Curso de Amparo, octava edición, Ediciones Jurídicas Alma S.A. de C.V., México, 2008.

FERRER MAC-GREGOR, Eduardo y SÁNCHEZ GIL, Rubén, El Nuevo Juicio de Amparo, séptima edición, Porrúa, México, 2014.

FRAGA, Gabino, Derecho Administrativo, decimosexta edición, Porrúa, México, 1975.

GARCÍA MÁYNEZ, Eduardo, Introducción al Estudios del Derecho, 59ª edición, Porrúa, México, 2006.

GARCÍA RAMÍREZ, Cesar y GARCÍA CAMINO Bernardo, Teoría Constitucional, editorial IURE editores, México, 2004.

GÓNGORA PIMENTEL, Genaro, Introducción al Estudio del Juicio de Amparo, décima edición, Porrúa, México, 2004.

LASSALLE, Ferninand, ¿QUÉ ES UNA CONSTITUCIÓN?, Ediciones Coyoacán S.A. de C.V., México, 1994.

MARTÍNEZ GARZA, Valdemar, La Autoridad Responsable en el Juicio de Amparo, Porrúa, México, 1994.

MARTÍNEZ MORALES, I. Rafael, Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos Comentada, quinta edición, Oxford University Press, México, 2009.

OVALLE FAVELA, José, Garantías Constitucionales del Proceso, quinta edición, Mc. Graw-Hill, México, 1996.

PÉREZ DAYAN, Alberto, Ley de Amparo Reglamentaria de los artículos 103 y 107 Constitucional y su Jurisprudencia, Porrúa, México, 1991.

RECASENS SICHES, Luis, SOCIOLOGÍA, 3ª edición, Porrúa, México, 2006.

VALLARTA, L. Ignacio, El Juicio de Amparo y el writ oh habeas corpus, Porrúa, México, 1980.

Legislación

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos

Ley de Amparo

Ley de Procedimiento Administrativo del Distrito Federal

Vínculos de Internet

ARELLANO GARCÍA, Carlos, Las Grandes Divisiones del Derecho [En Línea].

Disponible:

<http://www.juridicas.unam.mx/publica/librev/rev/facdermx/cont/242/art/art1.pdf> 31 de marzo del 2014, 20:50 hrs.

CALAFELL, Jorge Enrique, LA TEORÍA DEL ACTO ADMINISTRATIVO, [En Línea].

Disponible: <http://www.juridicas.unam.mx/publica/librev/rev/jurid/cont/24/pr/pr4.pdf>.

EL Juicio de Amparo, 20 de Mayo del 2014, 17:34 hrs.

http://ual.dyndns.org/Biblioteca/Jucio_de_Amparo/Pdf/Unidad_01.pdf.

Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, Segundo Tribunal Colegiado del Sexto Circuito. Jurisprudencia y Tesis Aisladas - 8a época fundamentación y motivación de los actos administrativos. Amparo Directo 194/88. Bufete Industrial

Construcciones, S. A. 28 de junio de 1988. Unanimidad de votos. Ponente: Gustavo Calvillo Rangel. Secretario: Jorge Alberto González Álvarez.
<http://info4.juridicas.unam.mx/const/tes/8/19/9172.htm>.

Iniciativa con proyecto de Decreto por el que se expide la Ley de Amparo, Reglamentaria de los artículos 103 y 107 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y se reforman y adicionan diversas disposiciones de la ley orgánica del poder judicial de la federación, ley reglamentaria de las fracciones I y II del artículo 105 de la constitución política de los estados unidos mexicanos, ley orgánica de la administración pública federal, ley orgánica del congreso general de los estados unidos mexicanos y ley orgánica de la procuraduría general de la República.

<http://www.ijf.cjf.gob.mx/cursosesp/2012/nocionesrefconstitu/Exposici%C3%B3n%20de%20motivos%20proyecto%20de%20nueva%20Ley%20de%20Amparo.pdf>

Semanario Judicial de la Federación, número XIV, 369 páginas, Tribunales Colegiados de circuito, 8a Época, Acto reclamado, Concepto de.
<http://www.diccionariojuridico.mx/?pag=vertermino&id=1409>.

Semanario Judicial de la Federación Octava Época, Tomo XI, enero de 1993, primera parte, p. 263. Cuarto Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito. Jurisprudencia Y Tesis Aisladas - 8a época, Garantía de Legalidad. Que debe entenderse por. Amparo Directo 734/92. Tiendas de Conveniencia, S.A. 20 de agosto de 1992. Unanimidad de votos. Ponente: Hilario Bárcenas Chávez. Secretaria: Elsa Fernández Martínez.
<http://info4.juridicas.unam.mx/const/tes/8/19/9393.htm>.

VALLS HERNÁNDEZ, Sergio, EL JUICIO DE AMPARO. A 160 AÑOS DE LA PRIMER SENTENCIA, Biblioteca Jurídica Virtual, del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM. <http://biblio.juridicas.unam.mx/libros/7/3066/22.pdf>.