

Trámite del amparo directo ante la autoridad responsable*

GABRIELA HERNÁNDEZ**

Introducción

En forma genérica, la Ley reglamentaria de los artículos 103 y 107 constitucionales traza los rasgos fundamentales de la tramitación del amparo directo, abo-cándose a su reglamentación en el título tercero, que se refiere a los juicios de amparo directo ante los Tribunales Colegiados de Circuito, por este motivo, y por lo genérica que es la ley en cuanto a su tramitación, muchas de las problemá-ticas que se presentan en esta etapa inicial que se sigue ante la autoridad respon-sable, tienen que ser resueltas a través de la jurisprudencia establecida por la Corte y Tribunales Colegiados.

* Conferencia presentada en el Diplomado en Derecho Agrario organizado por la Procuraduría Agraria y la Universidad de Guanajuato.

** Jefa de la Unidad Jurídica del TUA, distrito 11, con sede en Guanajuato.



La Ley de Amparo, en el capítulo I (arts. 158 a 165), expone las disposiciones generales para su tramitación y procedencia; en el capítulo II (arts. 166 a 169) concreta los requisitos de la demanda y su presentación, y en el capítulo III (arts. 170 a 176) regula sobre la suspensión del acto reclamado. Ahora bien, en la inteligencia que las cuestiones sobre su procedencia y las particularidades del amparo directo ya han sido previamente estudiadas y analizadas, en esta exposición nos limitaremos al estudio de los capítulos II y III relativos a la presentación de demanda, su tramitación ante la autoridad responsable y el pronunciamiento de ésta sobre la suspensión.

De la demanda y su presentación

El artículo 163 de la ley de la materia, dispone que “la demanda de amparo contra una sentencia definitiva, laudo o resolución que ponga fin al juicio, deberá presentarse por conducto de la autoridad responsable que lo emitió...”, relacionado con este precepto, el diverso previsorio 165 establece que “la presentación de la demanda en forma directa, ante autoridad distinta de la responsable NO interrumpirá los términos a que se refieren los artículos 21 y 22 de esta ley”.

En este sentido, y de una correcta interpretación de los preceptos antes invocados, se precisa que las únicas autoridades legalmente autorizadas para recibir demandas de amparo directo y proveer sobre tal presentación, son aquellas que hayan dictado o emitido la sentencia definitiva, laudo o resolución que pongan fin al juicio, lo que lleva a concluir —y así lo ha determinado la doctrina y jurisprudencia— que si una demanda de garantías se plantea en Vía directa ante autoridad distinta de la responsable, sólo por error o desconocimiento en la materia, deberá considerarse que el término establecido por los artículos 21 y 22 sigue transcurriendo y en consecuencia, cuando se intente la vía biinstancial, la demanda, luego entonces, se considerará interpuesta extemporáneamente.



En este rubro, es importante destacar que en la práctica son muchas las ocasiones en que los accionantes de la justicia federal confunden la vía mediante la cual se intenta obtener el amparo y protección de la justicia, así, tramitan el juicio de amparo directo cuando la procedencia correcta es la vía indirecta y viceversa.

Ante esta problemática, que se insiste es muy común en la tramitación del amparo agrario, existen diversos criterios —ya sea que se sustenten en tesis o constituyan jurisprudencia— respecto a la improcedencia de la demanda de amparo por extemporaneidad, y ellos pueden encuadrarse en la siguiente clasificación:

- a. El criterio más recurrente, se contiene en tesis jurisprudenciales que sostienen que al no existir precepto legal alguno que autorice a considerar como extemporáneo el amparo que por error fue interpuesto dentro del plazo legal ante una autoridad incompetente, su presentación interrumpe el término que señala el artículo 21 de la Ley de Amparo.
- b. Los Tribunales Colegiados han sustentado el criterio de que el Juez de Distrito no debe estimar extemporánea la demanda de amparo, si ésta se presentó ante la autoridad responsable en vía directa y por determinación posterior de un Tribunal Colegiado se establece que la parte promovente equivocó la vía; sin embargo, y en contraposición a lo expresado líneas antes, tal criterio sólo se sustenta en casos en los cuales sea discutible la procedencia de la vía, por lo cual no debe hacerse extensivo a los casos en que por mero desconocimiento del derecho, se intenta la vía errónea.
- c. No obstante lo anterior, el criterio más reciente y aplicable que sostiene la Corte en pleno en la tesis jurisprudencial 1/95, visible a páginas 9 y 10 del Anexo al informe de labores de 1995, bajo el rubro “*Amparo directo planteado como indirecto. Para determinar la oportunidad en su promoción, debe atenderse a la fecha de presentación de la demanda ante el juzgado de*



distrito”, en su parte medular, de acuerdo con lo previsto por el artículo 49 de la Ley de Amparo y acorde con la interpretación de este precepto, permite concluir que se refiere al caso en que la parte quejosa equivoca la vía, promoviendo amparo indirecto respecto de los actos contra los cuales procede amparo directo, y dado que dicha equivocación no imposibilita la defensa del quejoso, debe considerarse que se interrumpe el término legal de presentación de la demanda de garantías y, por tanto, a fin de determinar la oportunidad de su presentación, debe atenderse a la fecha en que se presentó ante el Juzgado de Distrito y no a aquella en que la reciba el Tribunal Colegiado de Circuito correspondiente, sin que resulte aplicable el artículo 165 de la invocada ley, toda vez que su contenido no se refiere al caso de equivocación de la vía, sino al de una demanda planteada como amparo directo pero que se presenta ante autoridad distinta a la responsable.

Algunos aspectos importantes que reconoce la jurisprudencia en cuanto a las facultades de la autoridad responsable en la tramitación de la demanda de amparo directo son los siguientes:

- 1) Deben, presentado el escrito de demanda y sus copias, remitirlo invariablemente al Tribunal Colegiado de Circuito que corresponda, sin importar a quien lo haya dirigido la parte quejosa.
- 2) Carece de facultades legales para desecharla, fijar competencias o proveer en dicho escrito, excepción hecha de lo relativo a la suspensión del acto reclamado.
- 3) Tendrá la obligación de hacer constar, al pie del escrito de demanda, la fecha en que se notificó al quejoso la resolución reclamada y la de presentación del escrito, requisito que no debe faltar, aun cuando en el oficio de remisión se hagan constar estos datos (arts. 163 y 164).



De lo anterior, se puede concluir que la función de la responsable en cuanto a la presentación de la demanda está concretamente determinada, y sólo debe limitarse a:

- Recibir la demanda.
- Revisarla íntegramente.
- Acordar el emplazamiento a la parte tercero perjudicada.
- Pronunciarse sobre la procedencia de la suspensión del acto reclamado.
- Integrar debidamente el expediente de amparo.
- Remitir íntegro el expediente de donde emana el acto reclamado.
- Rendir informe justificado.
- Remitirlo adjunto a los emplazamientos, expediente agrario y demanda.

Del impetrante

El artículo 166 de la ley de la materia establece una serie de requisitos que debe cubrir la parte quejosa para la procedencia de su demanda de amparo, sin embargo, en materia agraria el juicio de amparo, de carácter eminentemente tutelar y protector, ofrece una gran simplificación de estos requisitos a los promoventes a grado tal, que la suplencia de la queja en el amparo social agrario se extiende no sólo a la queja misma y sus exposiciones, comparecencias y alegatos, ofrecimiento o recabación de oficio de pruebas, omisión de exhibir las copias requeridas por el artículo 167, sino a suplir la queja aun cuando no se expresen conceptos de violación o agravios, como así lo ha sostenido la corte en la tesis “Agrario. Suplencia de la queja. La falta de conceptos de violación o agravios en la demanda o escrito de revisión, respectivamente, constituyen la maxima deficiencia” y en su parte conducente expresa:



“...Esta suplencia opera no sólo cuando los conceptos de violación y agravios sean deficientes; o sea, se omita alguno de ellos, sino también cuando no se expresen conceptos de violación en la demanda o agravios en el escrito de revisión, que es lo que constituye la máxima deficiencia de la queja; pues basta para que el órgano judicial pueda o deba suplir la deficiencia de la queja, que se haya promovido el juicio de garantías o interpuesto el recurso de revisión.”

Por lo anterior, y además por su indiscutible claridad, no requieren comentario especial las fracciones contenidas por el invocado artículo 166, y procederemos ahora al estudio de la figura jurídica de la suspensión en nuestra materia.

De la autoridad responsable

Certificación

El primero de los requisitos que invariablemente debe observar la autoridad responsable, se encuentra ordenado en la parte *in fine* del artículo 163 de la Ley de Amparo, y consiste en la certificación al pie del escrito realizada por el Secretario de Acuerdos del Tribunal, en la que se expresa la fecha de notificación del acto reclamado, la fecha de presentación de la demanda de garantías, así como los días inhábiles que mediaron entre ambas fechas, y si no existiera en autos constancia de ello —la fecha de notificación del acto reclamado—, el previsorio 164 del mismo cuerpo de leyes invocado dispone que la autoridad responsable deberá remitir la demanda, los autos originales y su informe justificado, sin perjuicio de que dentro de las 24 horas siguientes a la que obren en su poder dichas constancias, proporcione la información correspondiente al Tribunal que por turno haya conocido de la demanda.



Emplazamiento al tercero perjudicado

El artículo 167 establece la obligación de la autoridad responsable de emplazar a los terceros perjudicados que, hayan sido señalados o no por el quejoso, tengan tal carácter en el juicio.

Dicho emplazamiento deberá realizarse en los términos previstos por el artículo 30 de la Ley de Amparo, lo anterior se menciona, no obstante su obviedad, en virtud de que la Ley Agraria, en su artículo 193, señala como días hábiles todos los del año, sin embargo, si una notificación, aun realizada en los términos previstos por el invocado artículo se realiza en días sábados, domingos o cualquiera otro señalado como no inhábil por el *Diario Oficial* o la Ley del Trabajo, el Tribunal Colegiado requerirá a la autoridad para que proceda a su emplazamiento dentro de los días hábiles especificados en el artículo 23 de la ley reglamentaria.

Integración y remisión del expediente

En este rubro, dispone el artículo 169:

Al dar cumplimiento la autoridad responsable a lo dispuesto en el primer párrafo del artículo anterior, remitirá la demanda, la copia que corresponda al Ministerio Público Federal y los autos originales al Tribunal Colegiado de Circuito, dentro del término de tres días. Al mismo tiempo rendirá su informe con justificación, y dejará copia en su poder de dicho informe.

Este dispositivo previene cuatro de los cinco instrumentos o diligencias que se deben remitir al tribunal *ad quem* para que se aboque al estudio de la demanda de garantías, los cuales son:

- Escrito de demanda con la debida certificación al pie de la misma.
- Copias para el órgano ministerial.



- Expediente original de donde emana el acto reclamado.
- Emplazamiento al tercero perjudicado.
- Informe justificado.

Es importante destacar que las disposiciones que establece el previsorio 168 relativas a la omisión de la quejosa de exhibir las copias requeridas por el artículo 167, no cobra aplicación en materia agraria, ya que si bien es cierto que existe jurisprudencia en el sentido de que dicha omisión será en perjuicio de la quejosa, en el amparo social el artículo 221 establece que no será obstáculo para la admisión de la demanda la falta de cumplimiento de este requisito, relevando incluso en esa obligación la autoridad responsable o el Juez de Distrito, quienes oficiosamente mandarían sacarlas.

Por otra parte, el segundo párrafo del invocado artículo 169 establece los lineamientos que deberá seguir la responsable en caso de estar impedida para enviar los autos originales (dar vista a las partes por el término de tres días para que señalen las constancias que consideren necesarias para integrar la copia, y hecho que sea en el mismo término deberá remitirlas al Tribunal), en caso contrario se deberá dejar testimonio de las constancias necesarias para la ejecución del acto reclamado.

Cabe agregar, que en nuestra materia regularmente se envían constancias íntegras en el expediente original, por la importancia que reviste el estudio de la demanda y el procedimiento, aún más allá de los conceptos de violación esgrimidos por el impetrante de garantías, y que oficiosamente estudia el órgano colegiado.

Suspensión del acto reclamado

Para comenzar con este tema, se considera importante establecer algunos conceptos previamente.



Acto reclamado. Ley o acto de autoridad que se impugna en la demanda de amparo por considerarlo violatorio de las garantías individuales del gobernado en la hipótesis que indica el Artículo 103 de la Constitución.

Acto consentido tácitamente. Aquel emitido o ejecutado por la autoridad del Estado en contra de un gobernado, quien no ha promovido el juicio de amparo que para tal efecto señala la Ley de Amparo.

Acto de autoridad. Hecho intencional, voluntario, positivo o negativo, realizado por una autoridad del Estado, de facto o de jure, con facultades de decisión o de ejecución. O de ambas, que produce afectación en situaciones generales y abstractas o particulares y concretas, que tiene como característica ser imperativo, unilateral y coercitivo.

Actos consumados. Aquellos emitidos por la autoridad del Estado en contra de un gobernado y que ya han sido llevados a cabo.

Actos consumados de un modo irreparable. Aquellos que ya han sido ejecutados en contra de un gobernado por parte de la autoridad del Estado respecto de los cuales resulta físicamente imposible restablecer las cosas al estado que guardaban antes de su realización, por lo cual ya no pueden repararse mediante el juicio de amparo.

Actos declarativos. Aquellos que se limitan a evidenciar una situación jurídica determinada, pero que de ninguna manera implican modificación alguna de derechos o situaciones existentes.

Actos de tracto sucesivo. Aquellos hechos continuos y permanentes que se verifican de momento a momento por parte de una autoridad de Estado.

Actos futuros. Aquellos en que sea remota la ejecución de los hechos que se previenen por parte de la autoridad del Estado, aquellos que son inciertos, en contra de los cuales no procede el amparo.

Actos inminentes. Aquellos cuya existencia es indudable, y que se tiene la certidumbre de que se ejecutarán, por así demostrarlo los actos previos, y sólo falta que se cumplan ciertas formalidades para que se ejecuten.



Actos negativos. Consistentes en una conducta de abstención, en un no hacer, cuando la autoridad del Estado se rehusa a hacer algo que se le haya solicitado por parte del gobernado.

Actos negativos con efectos positivos o prohibitivos. Aquellos en que la autoridad del Estado le impide al gobernado el goce de sus garantías individuales coartándole o limitando sus derechos fundamentales.

Interés social. Aquel que tiene la colectividad de que los actos que se realicen dentro de la sociedad sean del orden material y moral establecido.

Ejecutorias de la Corte. (Ejecutoria de amparo) Es la sentencia que dicta un tribunal de la federación en un juicio de amparo que se promueva por existir las controversias que se susciten entre el gobernado y una autoridad del Estado en los supuestos que indica el Artículo 103 de la Ley Fundamental, y que ya no admite ningún recurso, pues ha adquirido la calidad o categoría de cosa juzgada.

Establecidos los conceptos que anteceden, para obtener una visión más amplia de la figura de la suspensión, comenzaremos por definirla:

Gramaticalmente, suspender es paralizar, impedir, paralizar lo que está en actividad; transformar temporalmente en “inacción” una actividad cualquiera. La suspensión en el amparo se puede definir como la institución jurídica en cuya virtud, la autoridad competente para ello, ordena detener *temporalmente* la realización del acto reclamado en el juicio de amparo hasta que se decrete la inconstitucionalidad del acto reclamado en sentencia ejecutoria.

Pero no todos los actos de autoridad permiten, dada su naturaleza, que opere en cuanto a ellos su suspensión. Por ello, es un requisito *sine qua non* el que la autoridad responsable analice previamente dicha naturaleza del acto que se reclama para estar en condiciones de determinar la procedencia de la suspensión, y en este rubro, la doctrina y jurisprudencia son acordes en sus criterios



y clasifican, para efectos de la suspensión, los actos de autoridad de la siguiente forma:

Suspensión, naturaleza del acto que se reclama para conceder o negar

La. En el juicio de amparo es importante precisar la naturaleza del acto que se reclama para estar en aptitud de decidir si existe algún efecto que pudiera ser susceptible de suspenderse, o se trata de actos consumados contra los cuales no procede la medida cautelar por carecer de materia sobre la cual recaen. Existen dos tipos de actos para efectos suspensionales, a saber: los positivos y los negativos. Los primeros se traducen siempre en una conducta de hacer de la autoridad y se subclasifican en: a) actos de ejecución instantánea, b) de ejecución continuada o inacabada y c) actos de ejecución de tracto sucesivo. Si la ejecución es instantánea, únicamente podrá otorgarse la suspensión antes de que el acto se consume, nunca después, porque carecería de materia y de concederse se darían efectos restitutorios propios de la sentencia de fondo; los actos de ejecución continuada o inacabada son aquellos en los que la autoridad debe actuar un número determinado de veces para consumir el acto reclamado, entonces, al otorgar la suspensión el efecto será impedir que se siga materializando la ejecución al momento en que se concede la medida cautelar, pero lo ya consumado no puede afectarse porque se darían efectos restitutorios también; por lo que toca a la ejecución de tracto sucesivo, la autoridad actúa constantemente y un número ilimitado de ocasiones, ejerciendo presión fáctica sobre la situación de la persona del quejoso, de sus bienes, de su familia, posesiones, etcétera, pues de no hacerlo así la ejecución cesaría de inmediato; por lo que, la suspensión concedida actúa desde el momento mismo en que se otorga hacia el futuro, pero nunca sobre el pasado. En relación con los actos negativos, la clasificación se da de la siguiente manera: a) abstenciones, b) negativas simples y c) ac-



tos prohibitivos; las abstenciones carecen de ejecución, pues implican un no actuar de la autoridad, por lo tanto, no existe materia para conceder la suspensión; las negativas simples sólo implican el rechazo a una solicitud del particular, y dada su naturaleza, tampoco admiten suspensión porque se darían efectos constitutivos de derechos a la medida cautelar; finalmente, los actos prohibitivos no son iguales a los negativos simples, porque implican en realidad una orden positiva de autoridad, tendiente a impedir una conducta o actividad del particular previamente autorizada por el gobierno. En este último supuesto, la suspensión sí es procedente, pero debe examinarse cada caso concreto, sopesándose cuidadosamente, por una parte, el interés legítimo del gobernado en realizar la conducta prohibida y por la otra, el interés público de la autoridad en impedirla, así como las consecuencias o perjuicios que a cada uno de ellos se puede seguir con la concesión o negativa de la medida.

Así, tenemos que:

A) *La suspensión puede concederse respecto de actos positivos* pues implican una acción, un hacer, una obra que puede suspenderse. *V. gr.*, la sentencia que declara procedente la restitución de un predio que por consecuencia se ejecutará, procede mantener al impetrante en su posesión hasta en tanto no se emita sentencia ejecutoriada.

B) *La suspensión no puede concederse respecto de actos negativos* pues éstos consisten en un no hacer, en una conducta de abstención. *V. gr.*, un gobernado interpone una demanda, la autoridad responsable no la admite. La suspensión no puede producir el efecto de que se admita la demanda.

C) *La suspensión puede concederse contra los efectos positivos de un acto negativo.* *V. gr.* un particular circula con un automóvil de alquiler y ha solicitado permiso para prestar servicio público de alquiler de automóvil. La autoridad



deniega el permiso y en virtud de esa negativa pretende detener el vehículo; el efecto positivo “detención del vehículo” podrá ser suspendido.

D) *La suspensión no produce efectos restitutorios*, esto significa que detiene, paraliza, el acto reclamado pero no destruye los efectos ya producidos. Si un acto reclamado es de tracto sucesivo, se suspenden los efectos aún no realizados. Los ya realizados no se suspenden. Lo mismo ocurre de los actos reclamados que ya se hayan realizado totalmente y que así permanecerán hasta que se dicte la sentencia de amparo. Esta última sí será restitutoria, conforme al artículo 80 de la Ley de Amparo. *V. gr.* La ejecución de dotación que afecta varios predios y por la extensión de la superficie a entregar no es susceptible de realizarse instantáneamente, de un solo acto.

E) *La suspensión no podrá concederse respecto de actos meramente declarativos*, lo que significa que al limitarse a reconocer una situación preexistente sin producir efecto o afectación alguna, no procede la providencia precautoria en estudio. *V. gr.* La sentencia que declara improcedente la acción de prescripción adquisitiva, de donde se advierte que no le constituye derechos al accionante, pero tampoco modifica su situación de poseedor.

Ahora bien, el artículo 170 de la ley reglamentaria en la materia, determina que será la autoridad responsable la que decida sobre la suspensión de la ejecución del acto reclamado con arreglo al Artículo 107 de la Constitución, éste dispositivo, por su parte, en lo conducente dispone que será la responsable quien decida sobre la medida cautelar y en su fracción XVII establece responsabilidad de la autoridad y en consecuencia su consignación a la autoridad competente cuando de ser procedente la suspensión no la conceda, o el monto que la garantice sea insuficiente o ilusorio, y adminiculado a éste se encuentran los diversos previsivos 173, 124 de la Ley de Amparo que establecen los requisitos que la responsable deberá observar para pronunciarse respecto a la procedencia de la suspensión.



Por regla general, dichos requisitos contenidos en el artículo 124 de la ley de la materia tienen un sinnúmero de connotaciones que procederemos a analizar en este punto de acuerdo con cada fracción.

I. *Que lo solicite el agraviado*

El primer requisito no presenta problemática, ya que si el impetrante de garantías es omiso en solicitar la medida cautelar, la autoridad se limitará a mencionar en el acuerdo de presentación de demanda que no se hace pronunciamiento alguno respecto a la suspensión, toda vez que no fue solicitada por la quejosa.

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

La propia fracción, en su párrafo segundo señala cuándo se considerará que se sigue dicho perjuicio y contravención, pero al no encuadrar ninguna de las hipótesis en nuestra materia, se omitirá su análisis.

El tratadista Ricardo Couto, en su obra *Tratado teórico práctico de la suspensión del acto reclamado*, pone de manifiesto que dicha fracción no es acorde a lo previsto por el Artículo 107, fracción X, de la Constitución, porque no prevé un requisito sí exigido por este último dispositivo legal, y que consiste en considerar *ante todo* la naturaleza de la violación alegada para estar en condiciones de resolver sobre la improcedencia o no de la medida cautelar.

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

Para Ignacio Burgoa, la expresión “de difícil reparación” puede delimitarse por su alcance en cada caso concreto, porque la corte no se ha preocupado por definirlo.

Caso similar que el previsto por la fracción II, ya que ninguna de estas dos puede establecer un criterio general para, con base en dichos requisitos, determinar si procede o no la suspensión, por lo que, se insiste, la autoridad responsable, con apoyo en la jurisprudencia existente, puede fundamentar su negativa o concesión de dicha providencia precautoria.