

**UNIVERSIDAD AUTÓNOMA DE BAJA CALIFORNIA  
FACULTAD DE DERECHO MEXICALI**



**LA SUPLENCIÓN DE LA QUEJA EN EL AMPARO  
ADMINISTRATIVO**

Trabajo Terminal que para obtener el Diploma de  
**ESPECIALIDAD EN DERECHO**

Presenta  
**FRANCISCO DOMÍNGUEZ CASTELO**

Asesor:  
**MTRQ MILTON EMILIO CASTELLANOS GOUT**

# Índice

	Página
<b>Introducción .....</b>	<b>03</b>
Planteamiento del problema .....	04
Objetivos .....	07
Justificación .....	09
Metodología .....	11
<b>Capítulo I. El principio de estricto derecho y la suplencia de la queja. 13</b>	
<b>Capítulo II. Concepto de suplencia de queja.....</b>	<b>18</b>
<b>Capítulo III. Fundamento de la suplencia de la queja.....</b>	<b>21</b>
<b>Capítulo IV. Algunas consideraciones sobre la suplencia de la queja. 27</b>	
<b>Capítulo V. Antecedentes de la suplencia de la queja.....</b>	<b>32</b>
<b>Capítulo VI. Relación entre gobernado y gobernante.....</b>	<b>37</b>
<b>Conclusiones .....</b>	<b>42</b>
<b>Fuentes de consulta .....</b>	<b>44</b>

# Introducción

## PLANTEAMIENTO DEL PROBLEMA

*“El encontrar el enunciado del problema de investigación es más trascendente que su solución”<sup>1</sup>*

- ¿Es democrático convalidar actos ilegales de la administración pública, únicamente porque no se formulan demandas de amparo de manera correcta?

Esta es la primera pregunta que surge, habida cuenta que si las autoridades únicamente están permitidas para hacer lo que las leyes les permiten<sup>2</sup>, entonces al dár sus resoluciones en aplicación de una ley, pueden incurrir en un error al aplicar de manera inexacta una disposición legal, o bien, al dejarla de aplicar, y en esas condiciones, el afectado por ese actuar de la entidad administrativa, según el principio de estricto derecho, tiene que establecer con precisión y de manera expresa en qué consiste esa afectación, pues de lo contrario, si no es concreta y específica en sus alegatos, esa

---

<sup>1</sup> Schmuckes, Corina. *MANUAL PARA LA PRESENTACION DE ANTEPROYECTOS E INFORMES DE INVESTIGACION*, p. 20.

<sup>2</sup> Así lo ha determinado el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación en la tesis de jurisprudencia 87, quinta época, Apéndice al SJF 2000, t. VI, materia común, p. 69.

determinación adquire firmeza, esto es, al margen de que se dictó de manera errónea, produce consecuencias jurídicas.

- En un juicio de amparo en materia administrativa ¿Es equitativa la controversia que surge entre el poder público que cuenta con capacidad técnica para defender sus propias determinaciones, y los gobernados que, en la mayoría de los casos, carecen de recursos incluso para su propia subsistencia?

Esta segunda interrogante nace a partir del principio de materia fiscal, de dar trato 'igual a los iguales, y desigual a los desiguales', esto es, si lo llevamos al terreno jurisdiccional, significa que si las condiciones de los contendientes son iguales, tales como la materia civil y mercantil, en las que las partes que se enfrentan son entes privados en igualdad de circunstancias, impera el principio de estricto derecho; sin embargo, por lo que se refiere a las materias laboral y agraria (materias que fueron la principal causa de la revolución mexicana), en las que supuestamente tanto el trabajador como el ejidatario se consideran una clase desprotegida ante el patrón y el terrateniente, respectivamente, la Ley de Amparo autoriza al juzgador que se les 'enmiende la plana' a los que se encuentran en un plano de desigualdad.

Ahora bien, en materia administrativa, el legislador decidió darle un trato de igualdad al gobernado con la administración pública

centralizada, no obstante que ésta goza de facultades de autotutela ya que en contravención al artículo 17 constitucional autoriza a la administración pública llevar a cabo embargos y remates de bienes por su propia cuenta, o sea, a diferencia de las controversias entre particulares en las que debe mediar una tercera persona (el juzgador) para que autorice llevar a cabo este tipo de actos; además de que, mientras las dependencias del Estado cuentan con la capacidad técnica para defender sus propias determinaciones, la mayoría de los gobernados no cuentan con los recursos suficientes para contratar los servicios de un experto en leyes.

## OBJETIVO

“Es necesario el objetivo exacto, para saber el rumbo que lleva la investigación.”<sup>3</sup>

Desde luego que como abogado interesado en el bien común de mi comunidad, con la elaboración de este trabajo, pretendo que en un momento dado se presente como iniciativa al Congreso de la Unión, y que se instituya la suplencia de la queja en el juicio de amparo en materia administrativa, pero este no es el fin último, sino que se busca que, una vez reformada la Ley de Amparo, el gobernante tenga más conciencia en su actuar y sea más aplicado a su labor, pues de no ser así correrá el riesgo de que se anulen sus actuaciones por no ajustarse a la legislación vigente aplicable, simplemente con la solicitud que haga el agraviado, cuenta habida que el juzgador de amparo va a estar en posibilidad de revisar de manera sistemática la constitucionalidad del acto administrativo que emita.

Para arribar al objetivo se pretende demostrar la conveniencia de la suplencia de la queja a favor de todos los gobernados por encima de los intereses del gobernante, quien al final de cuentas está en esa posición por mandato que el pueblo le otorga, esto es, el mandatario (gobernante) le fue otorgada la confianza por el mandante (pueblo).

---

<sup>3</sup> Schmalkes, Corina. *MANUAL PARA LA PRESENTACION DE ANTEPROYECTOS E INFORMES DE INVESTIGACION*, p 33.

para que ejecute los programas de gobierno ajustándose a los preceptos legales vigentes, pero nunca en detrimento de los intereses de éste, y como solución a éstos casos, en atención a la escasa participación ante las instituciones democráticas por parte del ciudadano, es que es de imperiosa necesidad que un órgano constitucional revise de manera oficiosa los actos que la administración pública emite.

## JUSTIFICACION

*“En este capítulo es necesario convencer al lector que vale la pena la inversión para la aprobación de la investigación.”<sup>4</sup>*

Si los políticos de la actualidad tartufan que vivimos en un país democrático, entendiendo por esto la frase célebre ‘...el gobierno del pueblo, por el pueblo y para el pueblo.’<sup>5</sup>; entonces, qué gobierno no quisiera - en aras de un sistema de administración justo - que un órgano técnico, en reparación a sus deficiencias como petionario del amparo, le subsanara tales irregularidades, máxime que en los juicios de amparo en los que rige el principio de estricto derecho se exigen formalismos exagerados e injustos, por el cual se frustra muchas veces la finalidad del juicio de amparo de proteger a los gobernados en sus derechos fundamentales.

En esas condiciones, si vivimos en un país que se rige bajo el sistema democrático referido, por qué siguen existiendo tantas incongruencias que de manera alguna se busca el beneficio del pueblo sino de ciertos grupos, tales como cuando la Suprema Corte de Justicia de la Nación al declarar la inconstitucionalidad de una ley únicamente tiene efectos particulares, o sea, solamente se desaplica

---

<sup>4</sup> Schmelkes, Corina. *MANUAL PARA LA PRESENTACION DE ANTEPROYECTOS E INFORMES DE INVESTIGACION*, p. 30.

<sup>5</sup> *Diccionario Jurídico Mexicano*, Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma de México, 1993, t. D H P. 892.

esa disposición a quien solicita el amparo<sup>6</sup>; y si la finalidad última del juicio de amparo es que se repare la violación a las garantías individuales que las autoridades causan, por qué no se autoriza a los órganos administradores de justicia para que lo hagan de manera oficiosa en materia administrativa.

¿Quién conoce la forma en que Comisión Federal de Electricidad cuantifica el costo del pago de la luz? ¿en qué artículo y en qué legislación se apoya esta dependencia para fundar y motivar sus recibos, o sea, el acto de autoridad? ¿cómo se pueden combatir si hubo un exceso en el cobro?

Tales cuestionamientos, como muchos más, se quedan sin contestar, por el simple hecho de que nadie se inconfirma de manera correcta en contra de estos actos, y como consecuencia de ello permanecen incólumes, y siguen rigiendo jurídicamente, independientemente de si el mencionado recibo de energía eléctrica se ajustó a la tarifa correcta o no, o si se fundó debidamente en el precepto legal aplicable al caso.

---

<sup>6</sup> No se entrara al debate, por lo demás bizantino, de discutir si los efectos de las sentencias de amparo debe ser *erga omnes* o no.

## METODOLOGÍA

*“El método nos permite seguir el camino correcto”<sup>7</sup>*

Como se puede deducir, el método a seguir va a ser el explicativo, pues según se advierte se pretenden indicar las relaciones causales entre variables, al igual que la inferencia de los resultados de las investigaciones descriptivas.

Partiendo las variables predica mente de la pregunta de si la mayoría del pueblo mexicano está de acuerdo en la convalidación de actos ilegales de las autoridades administrativas, por el simple hecho de que el agraviado no los combatió de manera correcta, esto es, apoyado en la encuesta nacional de actitudes, percepciones y valores (Concha Cantú et al. 2004), que evidencia la realidad de México, y los datos estadísticos que el (INEGI) Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática proporciona, en los que se desprende que el grueso del pueblo mexicano vive en la pobreza, y de los que no viven en ésta, su conocimiento de los sistemas de impartición de justicia y las leyes expedidas por el Congreso de la Unión, todavía se reduce más el número de gobernados que tienen una capacidad real para superar los formalismos tan rígidos que el principio de estricto derecho representa. Además de que el Estado

---

<sup>7</sup> Schmalkes, Corina. *MANUAL PARA LA PRESENTACION DE ANTEPROYECTOS E INFORMES DE INVESTIGACION*, p 52

Mexicano debe precisar qué es lo que quiere para estos casos, si derecho o justicia

Por lo que se refiere a la diversa interrogante en el sentido de que si en un juicio de amparo en materia administrativa es equitativa la controversia que surge entre el poder público y los gobernados, igualmente sirve de base la referida encuesta y los datos estadísticos de la situación socioeconómica del pueblo mexicano, en contravención con los principios que rigen a la materia administrativa.

Es conveniente agregar que el juez debe ocupar un lugar muy importante en la creación del derecho, y en contra de la teoría de Montesquieu, según la cual los jueces son seres inanimados que no pueden moderar la fuerza ni el rigor de la ley, como operadores automáticos de una maquinaria inventada por el legislador. Parece que la cuestión de la suplencia de la queja, como opción, también puede resolverse a la luz de los principios de la teoría moderna sobre el papel del juzgador en el que goce de poder suficiente para ante el hecho de la complicada multitud de componentes heterogéneos que intervienen en la conducta humana, esté en condiciones de dar la decisión justa.

## CAPÍTULO I

### El principio de estricto derecho y la suplenencia de la queja

El presente tema se ubica en la parte del derecho de amparo que trata de los principios generales.

Según la doctrina<sup>8</sup>, éstos son:

- 1.- Iróni va de parte
- 2.- Agravi o personal y directo
- 3.- Rel ativi dad
- 4.- Defi niti vi dad
- 5.- Estri ct o derecho

Previamente como excepción a este último principio, se localiza la institución procesal del amparo conocida como la suplenencia de la queja

---

<sup>8</sup> MANUAL DEL JUICIO DE AMPARO Editorial The nis. México, 2001. Pag. 48

El referido principio, en la práctica, consiste en una actitud rigorista que el juez de amparo asume frente a la litis constitucional, del modo tal que se impone como límite de su actuación analizar sólo los conceptos de violación o agravios formulados, sin ir más allá.

Este principio fundamental del juicio de amparo ha sido muy criticado, se le ha calificado como un formalismo inhumano, viciario de la justicia, encubridor de injusticias, entre otros adjetivos.<sup>9</sup>

Sin embargo, dicho principio también tiene sus ventajas, tal es como la de otorgar seguridad jurídica a las partes en el juicio y evitar la inderrotable de las partes.

Ahora bien, basta un ligero análisis del principio de estricto derecho para deducir que éste se apoya en dos supuestos básicos:

I.- La igualdad procesal de las partes; y,

II.- La idea de que todos los bienes litigiosos tienen el mismo valor.

---

<sup>9</sup> Tena Ramírez, Felipe, en el prólogo a La Suplencia de la Queja Deficiente en el Juicio de Amparo de Juventino V. Castro y Castro México. Ed. IUS. Pág. 16

Pero cuando de las relaciones humanas se observa, de manera objetiva, que existen materias en que hay diferencias sociales, la desigualdad procesal se evidencia, o que algunos de los bienes en controversia son de mayor entidad que otros, entonces surge la tendencia de apartarse de la idea que proyecta el principio de estricto derecho y buscar que el juzgador tenga más libertad para equilibrar los diversos pesos procesales, o buscar el resguardo preferente de ciertos valores respecto de otros.

De esta forma, el juez constitucional se aleja de la seguridad jurídica y se encamina a una justicia distributiva.

Antes de continuar, conviene hacer la precisión conceptual de la suplencia de la queja con la suplencia ante el error, figura con la que pudiera dar lugar a confusión.

Al respecto, el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en la jurisprudencia 49/96 estableció las diferencias entre ambas instituciones, sosteniendo que ambos conceptos tienen en común que se apartan del principio de estricto derecho, pero se diferencian en que la suplencia de la queja sólo opera en las situaciones y respecto de los sujetos que señala el artículo 76 bis de la Ley de Amparo, pudiendo el juzgador llegar hasta la integración total del concepto o agravio omitido; en cambio la suplencia ante el

error, opera en todos los casos, situaciones y sujetos, incluyendo los que no admiten suplencia de la queja, y no se circunscribe a la corrección del error en la dila de los preceptos constitucionales o legales, sino que incluso opera cuando no se dila precepto alguno.

La referida jurisprudencia se publicó en la página 58, Tomo IV correspondiente al mes de agosto de mil novecientos noventa y seis, del Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, bajo el siguiente rubro y texto:

“SUPLENCIA DE LA QUEJA Y SUPLENCIA ANTE EL ERROR EN JUICIOS DE AMPARO DIFERENCIAS. Estos dos conceptos tienen en común que se apartan del principio de estricto derecho, pero se diferencian en que la suplencia de la queja sólo opera en las situaciones y respecto de los sujetos que señala el artículo 76 bis de la Ley de Amparo, pudiendo llegar el juzgador, válidamente, hasta la integración total del concepto o agravio omiso; en cambio, la suplencia ante el error, prevista en el artículo 79 del mismo ordenamiento, que apareció por primera vez en el artículo 42 de la Ley de Amparo de 1882 y se reitera en los Códigos Federales de Procedimientos Civiles de 1897 y 1908, opera en todos los casos, situaciones y sujetos, incluyendo los que no admiten la suplencia de la queja, debiendo señalarse que esta Suprema Corte interpreta el indicado artículo 79 en el sentido de que su aplicación no se circunscribe a la corrección del error en la dila de los preceptos

constitucional o legal es, sino que con mayor amplitud, la suplenda ante el error procede, inclusive, cuando no se cite ningún artículo constitucional o legal, siempre que el recurrente dé los argumentos lógicos jurídicos necesarios o aptos para que el juzgador -como conocedor del derecho que es-, se pronuncie al respecto.''

## CAPI TULO II

### Concepto de suplencia de la queja

El Diccionario Jurídico Mexicano del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma de México<sup>10</sup>, define la suplencia de la queja como el conjunto de atribuciones que se confieren al juez de amparo para corregir los errores o deficiencias en que incurran los redamantes que, por su debilidad económica y cultural, carecen de un debido asesoramiento, y que puede extenderse, como ocurre en el proceso social agrario, a los diversos actos procesales de la parte débil incluyendo el ofrecimiento y desahogo de los medios de prueba.

Así mismo, la entonces Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, estableció el concepto de suplencia de la queja en la tesis publicada en la página 406, Parte 406, del Semanario Judicial de la Federación, Quinta Época, bajo el rubro y texto siguientes:

“QUEJA, SUPLENCIA DE LA Suplir la deficiencia de la queja significa que el propio órgano jurisdiccional al que conforme a la ley corresponda conocer de la redamación, mejor e ésta, es decir exceda

---

<sup>10</sup> Diccionario Jurídico Mexicano del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma de México. Editorial Porrúa. México, 1993. Pág. 3017.

Los términos de la litis planteada por el quejoso a fin de lograr un cabal cumplimiento de la función tutelar que le está encomendada; de donde, por estricta lógica jurídica, se debe entender que la facultad referida ha de ser ejercitada por la autoridad a quien toque conocer de la redamación.’’

De esta forma tenemos dos conceptos, uno proveniente de la doctrina, y otro, de la interpretación jurisprudencial.

Coincidiendo ambas fuentes en que la suplencia de la queja no es otra cosa que, la facultad que tiene un órgano jurisdiccional, ante la deficiencia o ausencia de argumentos, para enmendarlos en beneficio de quien opere, o sea, contrario al principio de estricto derecho que rige en materia de amparo, el juez, de oficio, tiene la obligación de examinar el acto que se controvierte, sin tenerlo que analizar al aluz de lo formulado por quien ejerce una acción.

En efecto, salvo sus excepciones, en materia de amparo rige el principio de estricto derecho que esencialmente es la limitación que tienen los jueces de amparo para atender los actos que se redaman, exclusivamente en relación a los conceptos de violación, es decir, al margen de si el acto impugnado está ajustado a derecho o no, únicamente se puede determinar su ilegalidad si el impetrante de

garantías, de manera concreta y con razonamientos técnico jurídicos, lo combate de manera eficaz.

El Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación definió el principio de estricto derecho en un criterio de la Quinta Época, consultable en la página 357, Parte I, del Semanario Judicial de la Federación, de la forma siguiente:

“AMPARO DE ESTRICTO DERECHO. Lo es el promovido contra actos del orden civil, por inexacta aplicación de la ley, por lo que la resolución que en él se dote deberá sujetarse a los términos de la demanda, sin ser permitido suplir ni ampliar nada.”

En conclusión, la referida excepción al principio de estricto derecho es precisamente el tema que nos ocupa en el presente estudio, o sea, la suplencia de la queja en el juicio de amparo.

## CAPÍTULO III

### Fundamento de la suplencia de la queja

Actualmente, el fundamento constitucional del principio de estricto derecho y, consecuentemente, de suplencia de la queja en el amparo, lo encontramos en la fracción II del artículo 107 de la Ley de Amparo, en los términos siguientes:

*“Todas las controversias de que habla el Artículo 103 se sujetarán a los procedimientos y formas del orden jurídico que determine la ley, de acuerdo a las bases siguientes: (.). II.- La sentencia será siempre tal, que sólo se ocupe de individuos particulares, limitándose a ampararlos y protegerlos en el caso especial sobre el que verse la queja, sin hacer una declaración general respecto de la ley o acto que la motivare.- En el juicio de amparo deberá suplirse la deficiencia de la queja de acuerdo con lo que disponga la Ley Reglamentaria de los Artículos 103 y 107 de esta Constitución.- Cuando se redamen actos que tengan o puedan tener como consecuencia privar de la propiedad o de la posesión y disfrute de sus tierras, aguas, pastos y montes a los ejidos o a los núcleos de población que de hecho o por derecho guarden el estado comunal, o a los ejidatarios o comuneros, deberán recabarse de oficio todas aquellas pruebas que puedan beneficiar a las entidades o individuos mencionados y acordarse las diligencias que se estimen*

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

Por una parte, al establecerse que la sentencia se limitara, en su caso, a amparar a los individuos en el caso especial sobre el que versa la queja, aunque no se aluda a él de manera expresa, se refiere al principio de estricto derecho, y por otra, por lo que respecta a la suplenia de la queja, sí se establece expresamente, y su operancia al remite a la Ley de Amparo.

Al respecto, la Ley Reglamentaria de los Artículos 103 y 107 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, o sea, la Ley de Amparo, en su artículo 76 bis enumera las hipótesis normativas en que procede la suplenia de la queja.

*“Artículo 76 bis.- Las autoridades que conozcan del juicio de amparo deberán suplir la deficiencia de los conceptos de violación de la demanda, así como la de los agravios formulados en los recursos que esta ley establece, conforme a lo siguiente: I.- En cualquier materia, cuando el acto reclamado se funde en leyes declaradas inconstitucionales por la jurisprudencia de la Suprema Corte de Justicia -*

*II.- En materia penal, la suplencia operará aun ante la ausencia de conceptos de violación o de agravios del reo. - III.- En materia agraria, conforme a lo dispuesto por el artículo 227 de esta Ley. - IV.- En materia laboral, la suplencia sólo se aplicará en favor del trabajador. - V.- En favor de los menores de edad o incapaces. - VI.- En otras materias, cuando se advierta que ha habido en contra del quejoso o del particular recurrente una violación manifiesta de la ley que lo haya dejado sin defensa”*

Conviene precisar que en el presente trabajo se ha hecho referencia a la suplencia de la queja como tal, mientras del numeral en que se fundamenta ésta se advierte que se alude como la suplencia de la deficiencia de los conceptos de violación y agravios, o sea, el término ‘deficiencia’ hace la diferencia entre la legislación de amparo y el título asignado al estudio que se propone.

Sin embargo, se estima que lo correcto es que se omita la palabra deficiencia porque al hacer alusión a ésta, implícitamente

significa que materialmente sí se formularon conceptos de violación, o en su caso, agravios, y la suplencia tanto en las materias penal y laboral, cuando se trate del reo y trabajador, respectivamente, la suplencia va a operar al margen de si se formularon alegatos o no, en el primero de los casos porque así lo establece de manera expresa la fracción II del artículo 76 bis de la Ley de Amparo, y en el segundo, según lo establece la jurisprudencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, opera aún ante la ausencia de planteamientos.

Ciertamente, la mencionada jurisprudencia fue emitida por la Segunda Sala de la Suprema Corte, y se puede localizar en la página 333, Tomo II, del Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, correspondiente al mes de septiembre de mil novecientos noventa y cinco, bajo el tenor literal siguiente:

“SUPLENCIA DE LA QUEJA EN MATERIA LABORAL A FAVOR DEL TRABAJADOR OPERA AUN ANTE LA AUSENCIA TOTAL DE CONCEPTOS DE VIOLACION O AGRAMOS. La Jurisprudencia 47/94 de la entonces Cuarta Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, que lleva por rubrica: "SUPLENCIA DE LA QUEJA EN MATERIA LABORAL TRATANDOSE DEL TRABAJADOR CASO EN QUE NO OPERA", establece que para la operancia de la suplencia de la queja en materia laboral a favor del trabajador es necesario que se expresen conceptos de violación o

agravios diferentes en relación con el tema del asunto a tratar, criterio que responde a una interpretación rigurosamente literal del artículo 76 bis de la Ley de Amparo para negar al amparo promovido por el trabajador el mismo tratamiento que la norma establece para el amparo penal, a través de comparar palabra a palabra la redacción de las fracciones II y IV de dicho numeral, cuando que la evidencia legislativa y jurisprudencial de la suplencia de la queja en el juicio de garantías lleva a concluir que la diversa redacción de una y otra fracciones obedeció sencillamente a una cuestión de técnica jurídica para recoger y convertir en texto positivo la jurisprudencia reiterada tratándose del reo, lo que no se hizo en otras materias quizá por no existir una jurisprudencia tan clara y reiterada como aquella, pero de ello no se sigue que la intención del legislador haya sido la de establecer principios diferentes para uno y otro caso. Por ello, se estima que debe interrumpirse la jurisprudencia de referencia para determinar que la suplencia de la queja a favor del trabajador en la materia laboral opera aun ante la ausencia total de conceptos de violación o agravios, criterio que abandona las formalidades y tecnicismos contrarios a la administración de justicia para garantizar a los trabajadores el acceso real y efectivo a la Justicia Federal, considerando no sólo los valores cuya integridad y prevalencia pueden estar en juego en los juicios en que participan, que no son menos importantes que la vida y la libertad, pues conciernen a la subsistencia de los obreros y a los recursos que les hacen posible conservar la vida y vivir en libertad, sino también su posición debilitada y manifiestamente inferior a la que gozan los patrones.’’

Esto es, la Suprema Corte, de acuerdo a la evaluación de la institución de la supendencia de la queja, y apartándose de criterios formalistas y tecnicismos contrarios a la administración de justicia, sostuvo que tratándose del trabajador en materia laboral, la supendencia de la queja cobra vigencia aún ante la ausencia de conceptos de violación o agravios.

## CAPÍTULO IV

### **Algunas consideraciones sobre la suplencia de la queja**

En principio es importante destacar que la suplencia de la queja, según lo establece el artículo 76 bis de la Ley de Amparo, opera respecto los conceptos de violación y, en su caso, a los agravios, por lo que debe considerarse que la suplencia se limita a cuestiones relacionadas con el fondo del asunto, es decir, no es aplicable a la procedencia del juicio de amparo. En esas condiciones, es menester que se exprese la elemental causa de pedir para que el órgano de control constitucional se encuentre en aptitud de resolver si el acto que se reclama es o no violatorio de garantías.<sup>11</sup>

En ese tenor, el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación abandonó el criterio de que los requisitos que debían de reunir los conceptos de violación para ser considerados como tales y estableció en jurisprudencia que para que éstos se estudien es suficiente que se exprese con claridad cuál es la lesión o agravio que el quejoso estima le causa el acto, resolución o ley impugnada, así como los motivos que originaron ese agravio.

---

<sup>11</sup> SUPLENCIA DE LA QUEJA DEFICIENTE DEBE HACERSE A PARTIR DE LOS CONCEPTOS DE VIOLACIÓN O EN SU CASO DE LOS AGRAVIOS EXPRESADOS, POR LO TANTO NO ES III MITADA. *Se manifiesto Judicial de la Federación, Novena Época, Abril de 2005, pag. 686.*

Al respecto la Suprema Corte también definió el concepto de ‘causa de pedir’ en la jurisprudencia identificada con el número 68/2000, que se puede localizar en la página 38, Tomo XI, del Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, correspondiente al mes de agosto de dos mil, bajo el siguiente rubro y texto:

“CONCEPTOS DE VIOLACIÓN PARA QUE SE ESTUDIEN BASTA CON EXPRESAR CLARAMENTE EN LA DEMANDA DE GARANTÍAS LA CAUSA DE PEDIR El Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación considera que debe abandonarse la tesis jurisprudencial que lleva por rubro "CONCEPTOS DE VIOLACIÓN REQUISITOS LÓGICOS Y JURÍDICOS QUE DEBEN REUNIR", en la que, se exigía que el concepto de violación, para ser tal, debía presentarse como un verdadero silogismo, siendo la premisa mayor el precepto constitucional violado, la premisa menor los actos autoritarios reclamados y la conclusión la contraposición entre aquéllas, demostrando así, jurídicamente, la inconstitucionalidad de los actos reclamados. Las razones de la separación de ese criterio radican en que, por una parte, los artículos 116 y 166 de la Ley de Amparo no exigen como requisito esencial e imprescindible, que la expresión de los conceptos de violación se haga con formalidades tan rígidas y severas como las que establecía la aludida jurisprudencia y, por otra, que como la demanda de amparo no debe examinarse por sus partes aisladas, sino considerarse en su conjunto, es razonable que deban tenerse como conceptos de violación todos los razonamientos que, con tal contenido, aparezcan

en la demanda, aunque no estén en el capítulo relativo y aunque no guarden un apego estricto a la forma lógica del silogismo, sino que será suficiente que en alguna parte del escrito se exprese con claridad la causa de pedir, señalándose cuál es la lesión o agravio que el quejoso estima le causa el acto, resolución o ley impugnada y los motivos que originaron ese agravio, para que el Juez de amparo deba estudiarlo’

Igualmente, si la suplencia de la queja se limita exclusivamente a los conceptos de violación, o en su caso, a los agravios, entonces suplir en este caso implica integrar lo que falta o subsanar una imperfección, completar lo parcial o incompleto, y opera una vez que la vía ha sido declarada procedente, pero no significa actuar al margen de la ley declarando procedente lo improcedente.<sup>12</sup>

Por otra parte, cada una de las hipótesis de procedencia de la suplencia de la queja no representan gran problema de interpretación, sin embargo caben destacar sus particularidades, según los diversos criterios de la Suprema Corte, y que conforme el artículo 192 de la Ley de Amparo, son de observancia obligatoria

---

<sup>12</sup> SUPLENCIA DE LA DEFICIENCIA DE LA QUEJA EN MATERIA PENAL NO IMPLICA EL HACER PROCEDENTE UN RECURSO QUE NO LO ES. Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, Marzo de 1997, pag. 343.

- La declaración de inconstitucional (jurisprudencia de la Suprema Corte) a que se refiere la primera de las hipótesis debe ser respecto de una ley aplicable al caso concreto, y no de una jurisprudencia temática;
- La suplencia de la queja en materia penal opera únicamente cuando se trata del reo (indiciado, procesado, acusado o sentenciado, según sea el caso), pero no respecto del Ministerio Público o el defendido;
- En materia agraria opera de una manera muy particular y tiene su reglamentación especial en la Ley de Amparo, es la más amplia y abarca diversos actos procesales, entre ellos, el recabar pruebas;
- En materia laboral, exclusivamente procede a favor del patrón cuando se trata de una ley declarada inconstitucional por la Suprema Corte (fracción I), pero no en los casos en que se haya cometido en su contra una violación manifiesta de la ley que lo haya dejado sin defensa (fracción VI);
- La minoría de edad se toma en consideración en relación con el artículo 646 del Código Civil para el Distrito Federal en Materia Común y para toda la República en Materia Federal, supletorio de la Ley de Amparo, que establece que la mayoría de edad comienza a los dieciocho años cumplidos; y,
- La suplencia de la queja en tratándose de violaciones manifiestas de la ley, la Suprema Corte se pronunció en el

sentido de que procede respecto la falta o del ilegal emplazamiento del demandado al juicio natural.

Según se advierte e infiere, la suplencia de la queja opera atendiendo unas a la naturaleza del acto reclamado, y otras, a las circunstancias personales del quejoso, o en su caso, recurrente.

En cambio, si en un determinado asunto rige el principio de estricto derecho, entonces cobra relevancia el patrocinio que proporcionan los abogados, tanto los privados como los que prestan sus servicios en el sector público, a las personas que requieren de sus conocimientos técnicos para resolver problemas jurídicos y procesales; máxime que, dada la complejidad técnica del juicio de amparo, es cada vez más crecientemente la necesidad de acudir al asesoramiento para realizar actividades jurídicas.

Sin embargo, esta asistencia profesional no se encuentra reglamentada adecuadamente, tomando en consideración, entre otras causas, que no existen colegios de abogados que puedan proporcionar y vigilar eficazmente dicho asesoramiento, ya que carecen de fuerza por la falta de obligatoriedad de la colegiación.

## CAPÍTULO V

### Antecedentes de la suplencia de la quejía

La institución de la suplencia de la quejía constituye una especie de modalidad del principio *iura novit curia*, que significa que las normas jurídicas deben ser conocidas y aplicadas por el juzgador aun cuando las partes no las invoquen o lo hagan erróneamente.<sup>13</sup>

En el México moderno, la suplencia de la quejía se introdujo en el texto original de la Constitución Política de 1917, específicamente en la fracción II del artículo 107, y se limitaba de manera exclusiva a la facultad otorgada a la Suprema Corte de Justicia de la Nación en el juicio de amparo en materia penal, cuando encontraba que hubiese habido en contra del quejoso una violación manifiesta de la ley que lo hubiese dejado sin defensa, o que se le había juzgado por una ley que no era exactamente aplicable al caso, y que sólo por torpeza no se había combatido debidamente la violación; y este precepto fue reproducido en el texto original de la Ley de Amparo (1919).

---

<sup>13</sup> Diccionario Jurídico Mexicano del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma de México. Editorial Porrúa. México, 1993. Pág. 3017.

Según se desprende, la desigualdad procesal y la irrención de proteger bienes valiosos como la vida y la libertad, fueron causas determinantes en su creación.

Posteriormente, en el año de 1950, el entonces Presidente de la República Miguel Alemán envió al Congreso de la Unión una iniciativa de reforma constitucional y a la Ley de Amparo, en la que expuso que el motivo de la modificación que proponía era la de *“garantizar con mayor eficacia los derechos del hombre”* (sic).

Con relación a la referida reforma que fue aprobada por el Poder Legislativo y que entró en vigor en mayo de 1951, el Ejecutivo Federal en su exposición de motivos hizo las consideraciones siguientes:

*“ .b) La deficiencia de la queja, según las vigentes normas constitucionales, sólo puede suplirse en amparos penales directos. - Hemos considerado pertinente ampliar el alcance de esas normas, a fin de que se supla la deficiencia de la queja cualquiera que sea el amparo de que se trate, cuando el acto redamado se funde en leyes declaradas inconstitucionales por la jurisprudencia de la Suprema Corte. Ello es así porque si ya el Alto Tribunal declaró que una ley es inconstitucional, sería impropio que por una mala técnica en la formulación de la demanda de amparo, afecte el cumplimiento de*

*una ley que ha sido expedida con violación de la Constitución - Y en materia penal, restringida hasta ahora la deficiencia de la queja a los amparos directos se ha extendido a los indirectos, acogiendo la jurisprudencia establecida por la Suprema Corte de Justicia. Y también podrá suplirse esta deficiencia en amparos del trabajo, directos e indirectos, porque las normas constitucionales contenidas en el artículo 123, son fundamentales tutelas de los derechos de la clase trabajadora, y esta clase muchas veces no está en posibilidad de defenderse adecuadamente, por ignorancia de rigores técnicos...'*

Como se desprende, la suplencia de la queja se amplió de manera considerable, pasó de operar únicamente en materia de amparo directo en materia penal, a amparo penal en la vía indirecta también, a la clase trabajadora en materia laboral y al quejoso que impugne un acto que se apoye en una ley declarada inconstitucional por la jurisprudencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, o sea, esta reforma fue el principio de los avances en esta institución de la suplencia, y los principales motivos por los cuales se materializó se debió a la falta de posibilidad de defensa de los petitorios de amparo y la ignorancia de los rigores técnicos de la materia.

Aquí, la intención fue, por una parte, la de proteger un bien como lo es la constitucionalidad de los actos autoritarios, y por otra,

La de equilibrar la desigualdad existente entre el trabajador y el patrón, que se presume éste, por la naturaleza de su posición, goza de mayores recursos para patrocinar un defensor que aquél.

Sin embargo, cabe destacar que en los supuestos mencionados, la suplencia de la queja constituyó una facultad potestativa del juez de amparo, que de manera alguna tenía el carácter de obligatorio para el mismo, pues se predijo que “podría” y no que “debería” suplirse la deficiencia de la queja.

En el año de 1962, ante la desigualdad procesal y en aras de proteger la subsistencia de los integrantes de la base campesina, se introdujo como protección obligatoria, la suplencia de la queja en beneficio de los sujetos al régimen de reforma agraria, o sea, de los ejidatarios, comuneros y los respectivos núcleos de población tratándose de los derechos colectivos agrarios. Y tan resultó de importancia esta reforma, que en el año de 1976, la Ley de Amparo se dividió en dos libros, el primero para el amparo en general y el segundo para el amparo en materia agraria.

El siguiente avance de esta institución ocurrió en el año de 1974, con la ampliación de la suplencia de la queja en relación con los juicios de amparo solicitados por menores e incapacitados; pero de igual forma, dicha atribución no era obligatoria sino facultativa.

Finalmente, toda esta evolución concluyó con la reforma de 1986, en la cual se le adicionó a la Ley de Amparo el artículo 76 bis en el que además de precisarse de manera obligatoria la suplencia de la queja en los juicios de amparo mencionados (inconstitucionalidad de una ley, reo en materia penal, materia agraria, trabajador en materia laboral, menores e incapaces), se agregó un supuesto más, el relativo a cuando ha habido en contra del promovente una violación manifiesta de la ley que lo haya dejado sin defensa.

Resulta pertinente destacar que los motivos aducidos para llevar a cabo las diversas reformas que culminaron con el actual artículo 76 bis de la Ley de Amparo, obedecieron a los excesivos rigorismos del juicio de amparo y la falta de recursos de los impetrantes del amparo.

En conclusión a lo anterior, la evolución de la institución de la suplencia de la queja ha obedecido a la búsqueda de la igualdad procesal por una parte, y a la conservación de bienes que son de mayor entidad, por otra.

## CAPÍTULO V

### Relación entre gobernado y gobernante

En materia administrativa, según la doctrina, legislación y jurisprudencia, en las relaciones entre los gobernados y gobernantes prevalece una desigualdad como elemento sobresaliente en dichas relaciones. Ciertamente, el gobernado frente a las entidades públicas tiene frecuentes relaciones de derecho administrativo en las que pide un derecho, ejecuta una acción y hasta exige se corrija una omisión.

Se insiste, las autoridades administrativas con todo imperio y los medios coercitivos, que representan como un aparato público enorme, a pesar de que tienen atribuciones y facultades constitucionales regladas, en infinidad de ocasiones por omisión, ignorancia y hasta por mala fe, no acceden a lo petitionado por el gobernado, y así, frecuentemente, le aplican con criterios ilegales e inconstitucionales, el acto administrativo.

El gobernado a su vez, tiene que controvertir esas irregularidades en la vía contenciosa administrativa o la de amparo, y entonces litiga en contra de ese aparato coercitivo que representa la entidad pública.

Así, ante estos hechos se presenta una desigualdad que viene a trascender cuando el asunto está en vísperas de resolverse en la justicia federal, pero por imperfecciones argumentativas, al final, sin estudiar el fondo, se niega el amparo por lo inoperante del concepto de violación o agravio. Precisamente en esta fase terminal es donde aquellas relaciones de desigualdad vienen a trascender y por ello debe operar la suplencia de la queja que se propone, no sólo para corregir y con ello igualar al quejoso en el amparo, sino para que los tribunales constitucionales ejerzan y hagan realidad a plenitud la justicia constitucional.

Las referidas relaciones jurídicas que se den entre los gobernados y gobernantes, los primeros como titulares de garantías individuales y beneficiarios de la función de la entidad pública a través de los servicios públicos, y los segundos, como órganos de atribuciones a quienes se les encomienda tal función en las diferentes ramas de la administración.

Estas relaciones, desde la perspectiva del derecho administrativo se desarrollan y desahogan a través de resoluciones, acuerdos, actos reglados, actos administrativos, actos legislativos, actos ejecutivos, emitidos oficialmente o por impulso de los particulares interesados. Luego en el amparo, de ser ilegales o inconstitucionales, se traducen en actos o normas legales combatidas por los quejosos.

Esto es, hablando de esas relaciones jurídicas de supra a subordinación, cabe agregar que los gobernantes operan en un plano superior respecto de los gobernados; y la razón de esto es que todo se justifica porque si empre se pretende salvaguardar el orden público y el interés social.

En cambio, al lado de esta relación de supra a subordinación, está la diversa relación que también distingue la teoría general del derecho con la connotación de coordinación, que se entabla entre particulares en materia de derecho civil, mercantil o laboral, para dirimir los conflictos que se suscitan entre las partes que requieren la intervención de tribunales ordinarios con competencias para ellos.

Ahora bien, del análisis comparativo de las relaciones antes mencionadas, se llega a la conclusión de que, en la relación de subordinación entablada entre gobernantes y gobernados en materia de derecho público, la voluntad del gobernante se impone coactivamente y de manera unilateral al particular, sin la necesidad de la actuación de un tribunal, pero eso sí, existiendo como límite de su actuación, las normas de atribuciones que consagra la Constitución y que son el respeto de las garantías de los gobernados, no obstante, cuando ello no acontece, surgen los conflictos que generan los juicios de amparo.

Pues bien, los parámetros señalados resultan de utilidad no sólo para distinguir a una autoridad para efectos del amparo, en los que el estado, como se vio, impone unilateralmente su voluntad en la relación de supra a subordinación, sino para patentizar que en este plano de individuos que reciben el acto administrativo favorable o desfavorable siempre se encuentran en un escenario de desigualdad.

En ese campo, la imperatividad y el uso de la coacción como medidas de las entidades públicas para hacer cumplir sus determinaciones, representan el gran aparato de fuerza pública, frente a la figura de los gobernados, casi siempre sometido por la autoridad o autoridades responsables. Lo peor de ello es que las autoridades no sólo dan noticia de su ignorancia en la aplicación del derecho, en la decisión judicial o en la creación de la norma general, sino que con ello propician evidentes y flagrantes violaciones constitucionales.

En esas condiciones, si ese es el ámbito, el panorama jurídico para el gobernado es desalentador en propósito de obtener los bienes fundamentales, como la justicia, la equidad y el bienestar de los individuos; así como también con esa inercia en los procesos de amparo, a saber, obtener la protección constitucional contra actos violatorios de sus garantías individuales, que opera, en la aplicación

del principio de estricto derecho, francamente al negarse la tutela constitucional, igualmente son irrealizables en muchos casos.

La anterior afirmación es demostrable porque en gran cantidad de juicios de amparo en materia administrativa, no solamente los que son interpuestos contra actos de esa materia, sino los que se interponen contra normas generales, en los que se cuestiona la inconstitucionalidad, los juicios por deficiencia, ineficacia o inoperancia de los conceptos de violación contenidos en la demanda de amparo, o de los agravios en los recursos, sistemáticamente se niega la protección constitucional.

Por consiguiente, se estima que el sistema de amparo de estricto derecho, impide la consolidación de la justicia constitucional, precisamente, por la no existencia de la suplencia de la queja en materia administrativa.

## CONCLUSIONES

- La suplencia de la queja se ubica como excepción al principio general del amparo de estricto derecho.
- Es una especie de modalidad del principio *iura novit curia*
- En el texto original de la Constitución de 1917, se contempló la suplencia de la queja al operar en materia penal.
- Las formalidades con que la ley rodea al amparo de estricto derecho, los numerosos y a veces justificados requisitos que debe satisfacer el quejoso en esta clase de amparos, so pena de no alcanzar justicia, significan para él una trampa y para el juez una burla
- Aunque el juzgador advierta por la narración de hechos y por las pruebas alegadas que el quejoso tiene a su lado a la justicia y la razón, no podrá concedérselas si el peticionario de amparo no le ofrece probada satisfactoriamente toda la argumentación que debe utilizar el juzgador.
- La protección de la parte débil es la que inspira las excepciones admitidas en los amparos penales, laborales, agrarios y en favor de los menores e incapaces (artículo 76 bis, fracciones II, III, IV y V de la Ley de Amparo)
- Definitivamente, con toda exactitud esa misma razón vale para los amparos administrativos, donde el particular quejoso se

enfrenta con una autoridad que generalmente tiene interés directo en el pleito, que cuenta a su favor con la presunción de legalidad de su acto y que no litiga despojada.

- Luego entonces, el particular quejoso agraviado en sus derechos necesita un experto en la ciencia jurídica, y no cualquier experto, sino uno especializado en la técnica del amparo, que lo guíe y asesore, pues de otra forma corre el riesgo de incurrir en una deficiencia de forma que le impedirá obtener en justicia lo que le corresponde.

## FUENTES DE CONSULTA:

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos

Diccionario Jurídico Mexicano del Instituto de Investigaciones  
Jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma de México  
Editorial Porrúa  
México, 1993.

Ley de Amparo

Manual del Juicio de Amparo  
Editorial Themis  
México, 2001.

Sánchez Cordero de García Villagas, Olga María del Carmen  
REVISTA DEL INSTITUTO DE LA JUDICATURA FEDERAL  
Editorial Themis  
Tomo 4  
México, 1999.

Sánchez Hernández, Ruth María

LA POBREZA EN MÉXICO

<http://www.promexico.org.mx>

Semanario Judicial de la Federación

Novena Época

Marzo de 1997 y abril de 2005.

Tena Ramírez, Felipe, en el prólogo a La Suplencia de la Queja  
Deficiente en el Juicio de Amparo de Juvenino V. Castro y Castro

Editorial IUS

México.

Tena Ramírez, Felipe

El amparo de estricto derecho. Orígenes, expansión, inconvergentes,  
abordación en Revista de la Facultad de Derecho de México

Editorial UNAM

México, 1954, Tomo 13.