

Queja en el juicio de amparo. Cuando constituye un recurso debe ser resuelto conforme a las reglas del de revisión

Germán Tena Campero

*Magistrado del Segundo Tribunal Colegiado
del Vigésimo Segundo Circuito*

Introducción

El sistema jurídico mexicano tiene sus raíces en la tradición jurídica de occidente; por eso, institutos como el de los medios de defensa en los procesos judiciales se han regulado con inspiración de las legislaciones europeas que forman parte de ese sistema. Se ha dotado de esos instrumentos a los contendientes porque el Estado se sirve del hombre para prestar esa actividad jurisdiccional y como toda obra humana es falible, aquella está expuesta al error, y a través de ellos se busca enmendar o anular los desatinos. Los medios de defensa suelen dividirse, de manera genérica, en dos vertientes: primera, en los actos de anulación, donde el incidente de nulidad es ejemplo adecuado de esa especie; de ellas dice Eduardo Pallares que sólo buscan la destrucción de la resolución viciada sin sustituirla por otra;¹ segunda, en los actos de impugnación, de los que destacan los recursos. Uno de los principios que regulan esta especial forma de impugnación es conocido como de *doble grado de jurisdicción* que consiste, a decir de Ugo Rocco,² en el mecanismo por virtud del cual el órgano superior tiene la posibilidad de volver a examinar el producto de la actividad de los órganos jurisdiccionales inferiores.

1 *Diccionario de Derecho Procesal Civil*, Porrúa, 15 ed., México, 1983, p. 404.

2 *Tratado de Derecho Procesal Civil*, T. I, p. 386, Ed. Temis-De Palma, Buenos Aires, 1976.

Al ocuparse del recurso de apelación, ese tratadista italiano analiza la legislación y la jurisprudencia de su país y establece que el órgano de segunda instancia debe volver a examinar la controversia y juzgar de una vez el fondo del asunto, de modo que no puede reenviar la causa al de primer grado para que despliegue esa labor, pues el legislador ha establecido taxativamente los casos en que procede esa devolución, que propiamente se trata de aquellos en los que, por la declaración de incompetencia o de extinción del proceso, el de origen no emitió juicio sobre la controversia planteada. La sentencia de segundo grado reduce a la nada a la primigenia y, en su lugar, constituye la declaración de certeza de la relación jurídica que se discute.³ Por su parte, Manresa y Navarro,⁴ haciendo alusión al artículo 361 de la Ley de Enjuiciamiento Civil española, señala que conforme a la naturaleza de la alzada, quien la dirime está obligado a pronunciarse sobre todos los temas que hayan sido materia de controversia, aun de aquellos de los que el juzgador de primer conocimiento haya omitido externar su juicio. En nuestro contexto nacional, Eduardo Pallares identifica a los recursos como los medios de impugnación que otorga la ley a las partes y a los terceros para que obtengan la revocación o modificación de una resolución, que se subsana cambiando a ésta por otra que se apega a la ley, y no mediante la declaración de anulación, cuyo efecto es propio del incidente de nulidad.⁵

En suma, Carnelutti, citado por Pallares, establece que entre la anulación y el recurso, existen las siguientes relación y divergencia: las dos son especies del mismo remedio jurídico que actúa en la invalidación sobre la legalidad del acto y en la impugnación sobre su justicia. La primera elimina el acto nulo y la segunda lo substituye por otro.⁶

En el juicio de amparo se han instrumentado tres recursos: el de revisión, el de queja y el de reclamación. La legislación y la doctrina no se han pronunciado expresamente sobre la substitución o el reenvío por parte de quien debe resolverlos; no obstante es factible afirmar que en el recurso de revisión la Ley de Amparo adoptó el principio de la substitución, pues en la fracción I de su artículo 91 establece que el ad

3 *Op. Cit.* Tomo III, pp. 378, 379 y 387.

4 Manresa y Navarro, José María, *Comentarios a la Ley de Enjuiciamiento Civil Reformada*, Tomo II, pp. 118, Ed. Imprenta de la Revista de Legislación, Madrid, 1883.

5 *Op. Cit.*, p. 681.

6 *Idem.* p. 579.

quem examinará los agravios externados contra la resolución recurrida y de encontrarlos fundados deberá considerar los conceptos de violación cuyo estudio omitió el *a quo*, es decir, ante esa omisión asumirá la función del juzgador de primer grado en el análisis de los conceptos de violación; en la fracción III de ese propio numeral manda observar similar conducta: efectuar el estudio del fondo del asunto cuando encuentre infundada la causa de improcedencia invocada por el jurisdicente primigenio y por su parte no advierta la presencia de otra causa que obligue a sostener el sobreseimiento. El Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha sentado varias jurisprudencias que rechazan el reenvío, entre ellas la denominada "ACTO RECLAMADO. LA OMISION O EL INDEBIDO ESTUDIO DE SU INCONSTITUCIONALIDAD A LA LUZ DE LOS CONCEPTOS DE VIOLACION, PUEDE SER SUBSANADA POR EL TRIBUNAL REVISOR".⁷

Sobre el recurso de reclamación, la ausencia de lineamiento en ese sentido se da en los ámbitos legislativo, doctrinario y jurisprudencial, pues ni expresa ni implícitamente se ha dado pauta alguna sobre la sustitución o el reenvío; sin embargo, no se presenta mayor problema en la forma de resolverlo, porque normalmente el tribunal pleno se substituye en el conocimiento del tema y resuelve confirmando, modificando o revocando el proveído de su presidente que motivó el recurso y, adicionalmente, en algunos casos, se le instruye para dar cabal observancia a lo fallado a virtud de ese recurso.

En cambio, en lo que atañe al recurso de queja, el panorama no es tan claro, ya que al igual que en el de reclamación, la Ley de Amparo no le destina disposición alguna sobre el camino a seguir en su resolución, mientras que los doctrinarios y la jurisprudencia no se han ocupado de esa problemática. Aunado a lo anterior, el legislador con una nada halagüeña reglamentación ha aglutinado los casos de su procedencia en el artículo 95 de la Ley de Amparo, pues tratan lo mismo de verdaderos recursos contra la actuación de los juzgadores de amparo que de incidentes contra el proceder de las autoridades responsables.

Ello ha originado que los encargados de resolverlo se hayan dividido en dos corrientes: en una se encuentran los que deciden el recurso

7 Jurisprudencia 3/95, T. I, Pleno, 1, *Jurisprudencia por Contradicción de Tesis*, Octava Época del *Semanario Judicial de la Federación*.

mediante una sentencia meramente declarativa, es decir, limitándose a decir que la queja es fundada o infundada, claro está, cuando ha sido procedente y no ha quedado sin materia; en la otra vertiente están los que declaran, no fundada o infundada la queja, sino fundados o infundados los agravios que la motivan, asumen el conocimiento pleno del proveído recurrido y emiten aquel que lo substituye, resolviendo confirmarlo modificarlo o revocarlo.

Destino este análisis a evidenciar que esta segunda alternativa es la que debe asumirse en la solución del recurso de queja, en los casos en que constituye un recurso.

Naturaleza jurídica del recurso de queja

Un acucioso análisis de ese medio de impugnación en el juicio de amparo, regulado por los artículos del 95 al 105 de la Ley Reglamentaria de los numerales 103 y 107 de la Carta Magna, nos permite advertir que si bien doctrinariamente se ha venido sustentando la postura de que la queja es una institución *sui generis*, por cuanto ve a la variedad de supuestos que a través de ella se pueden plantear para corregir actos de los juzgadores de amparo y de las autoridades responsables, es factible arribar a la conclusión de que es cierto que esa figura goza de naturaleza especial, pero sólo vista de manera genérica, pues al profundizar sobre cada una de las múltiples hipótesis establecidas limitativamente en el referido artículo 95, nos encontramos con que en unos casos es realmente un incidente y en otros es propiamente un recurso.

Estamos frente a un incidente cuando la queja se promueve:

"II. Contra las autoridades responsables, en los casos a que se refiere el artículo 107, fracción VII de la Constitución Federal, por exceso o defecto en la ejecución del auto en que se haya concedido al quejoso la suspensión provisional o definitiva del acto reclamado;

"III. Contra las mismas autoridades, por falta de cumplimiento del auto en que se haya concedido al quejoso su libertad bajo caución conforme al artículo 136 de esta ley;

"IV. Contra las mismas autoridades, por exceso o defecto en la ejecución de la sentencia dictada en los casos a que se refiere el artícu-

lo 107, fracciones VII y IX, de la Constitución Federal, en que se haya concedido al quejoso el amparo;

"VIII. Contra las autoridades responsables, con relación a los juicios de amparo de la competencia de los Tribunales Colegiados de Circuito, en amparo directo, cuando no provean sobre la suspensión dentro del término legal...;

"IX. Contra actos de las autoridades responsables en los casos de la competencia de los Tribunales Colegiados de Circuito, en amparo directo, por exceso o defecto en la ejecución de la sentencia en que se haya concedido el amparo al quejoso".

En estos supuestos constituye un incidente porque en todos esos casos la queja tiene por objeto evidenciar que las autoridades responsables no han acatado puntualmente, de una o de otra forma, lo mandado sobre la suspensión del acto reclamado o sobre la ejecutoria que ha otorgado el amparo; incluso, se han abstenido de realizar un acto, se pide informe a las demandadas por esa vía, se reciben pruebas y alegatos para, finalmente, emitir una resolución, la cual tendrá por objeto juzgar la actitud de las autoridades que actúan como parte.

En cambio, la queja es propiamente un recurso cuando se interpone:

"I. Contra los autos dictados por los jueces de Distrito o por el Superior del Tribunal a quien se impute la violación reclamada en que admitan demandas notoriamente improcedentes;

"V. Contra las resoluciones que dicten los jueces de Distrito, el Tribunal que conozca o haya conocido del juicio conforme al artículo 37, o los Tribunales Colegiados de Circuito en los casos a que se refiere la fracción IX del artículo 107, de la Constitución Federal respecto de las quejas interpuestas ante ellos conforme al artículo 98 (queja de queja).

"VI. Contra las resoluciones que dicten los jueces de Distrito, o el superior de un tribunal a quien se impute la violación en los casos a que se refiere el artículo 37 de esta ley, durante la tramitación del juicio de amparo o del incidente de suspensión, que no admitan expresamente el recurso de revisión conforme al artículo 83 y que, por su naturaleza trascendental y grave, pueden causar daño o perjuicio a alguna de las

partes, no reparable en la sentencia definitiva; o contra las que se dicten después de fallado el juicio en primera instancia, cuando no sean reparables por las mismas autoridades o por la Suprema Corte de Justicia con arreglo a la ley;

"VII. Contra las resoluciones definitivas que se dicten en el incidente de reclamación de daños y perjuicios a que se refiere el artículo 129 de esta ley, siempre que el importe de aquéllas exceda de treinta días de salario;

"VIII. Contra las autoridades responsables con relación a los juicios de amparo de la competencia de los Tribunales Colegiados de Circuito, en amparo directo, cuando... concedan o nieguen (la suspensión), cuando rehúsen la admisión de fianzas o contrafianzas; cuando admitan las que no reúnan los requisitos legales o que puedan resultar insuficientes; cuando nieguen al quejoso su libertad caucional en el caso a que se refiere el artículo 172 de esta ley, o cuando las resoluciones que dicten las autoridades sobre la misma materia, causen daños o perjuicios notorios a alguno de los interesados;

"X. Contra las resoluciones que pronuncien los jueces de Distrito en el caso previsto en la parte final del artículo 105 de este ordenamiento. (Resolución recaída al incidente de ejecución substituta de la ejecutoria de amparo).

"XI. Contra las resoluciones de un juez de Distrito o del Superior del Tribunal responsable, en su caso, en que conceda o nieguen la suspensión provisional.

La queja es un recurso en estas hipótesis porque a través de ese medio se despliega la función propia del concepto, es decir, se vuelve a cursar lo ya establecido, se analiza de nueva cuenta y por segunda ocasión una determinación, pero sólo con vista de los motivos de inconformidad externados por quien no la comparte; no se somete a un procedimiento previo informativo, es decir, no hay dilación probatoria y de alegatos, sino que se dirige sólo con vista de los agravios.

Regulación de la queja-recurso

Establecida la diferencia y teniendo presentes los principios destacados en la introducción de este trabajo, en los casos en que constituye

un recurso, la queja participa de los principios rectores del recurso de revisión, dado que, como ya se estableció líneas atrás, no existe disposición en la Ley de Amparo ni en el Código Federal de Procedimientos Civiles que supletoriamente lo reglamenta, que contemple reglas específicas para la solución de este recurso, en tanto que una interpretación sistemática e incluyente de la primera de las codificaciones en cita nos conducen a esa conclusión. Entre los postulados del recurso de revisión descuelga el de la substitución del *a quo* por el *ad quem*, esto es que quien conoce del recurso se posesiona en el conocimiento de la contienda con plenos atributos de jurisdicción; así, análogamente, el órgano colegiado que conoce de la queja, analizará y determinará, con vista de los agravios, si la inconformidad que la origina es fundada o no; de resultar cierta, deberá asumir el conocimiento pleno del negocio que le fue llevada a través de esa impugnación y, atendiendo al resultado deberá modificar o revocar la resolución de que se trate y, establecer de una vez en la medida de lo posible, los términos en que habrá de quedar la resolución substitutiva de aquella que originó la queja, lo que significa que el juzgador de amparo (juez de Distrito, superior del tribunal responsable a quien se impute la violación en los casos a que se refiere el artículo 37 de la ley de la materia o ahora también el tribunal unitario de circuito), o la autoridad responsable, al recibir esa resolución, sin jurisdicción alguna, sólo se limite a comunicarla a las partes o dictar las providencias que la materialicen, cual si se tratase de la recepción de un asunto que fue resuelto en revisión.

Dirimir de esta forma la queja implica el respeto a su verdadero carácter de un recurso, el cual, según lo afirma Eduardo Pallares,⁸ se distingue de la invalidación en que ésta destruye la resolución anulable sin sustituirla por otra, mientras que aquella rescinde o revoca el primer fallo para poner en su lugar otro.

Es oportuno resaltar que al asumir esta postura no se está concibiendo una nueva teoría improvisada que tienda a complicar aún más el juicio de amparo. No es nueva, pues ya había sido sustentada con singular transparencia por Romeo León Orantes en su obra *El Juicio de Amparo* que surgió en mil novecientos cuarenta y uno y que, dicho sea de paso, según se advierte del apéndice de la tercera edición de esa

8 Op. Cit., p. 404.

obra que estuvo a cargo de Editorial José M. Cajica Jr., al ser sometida a la consideración de la Sección de Derecho y Legislación del Primer Congreso de Ciencias Sociales celebrado en julio de ese mismo año, resultó con "elogio formal" del Congreso y calificada por el secretario de la Mesa Directiva de la citada Sección, Antonio Fernández del Castillo, como el primer texto completo sobre el amparo como estaba en ese momento (es decir después de la Ley de Amparo de 1936).

He aquí alguna de las consideraciones en que aborda el tema, mismas que vienen a corroborar esta conclusión:

"Durante la vigencia de la Ley de Amparo de 1919, sobre la materia no había más preceptos legales que los siguientes: el artículo 23 que determina mediante una regla sencilla la procedencia del recurso de queja; y los artículos 129 y 130 que establecían la procedencia de una queja por exceso o defecto en la ejecución de la sentencia definitiva que era extensiva a los casos de defecto o exceso en la ejecución del auto de suspensión por mandamiento del artículo 69 de aquella ley."

"La queja prevista por el artículo 23 era propiamente el recurso, con todas las características de tal, tendiente a lograr la modificación, revocación, o confirmación de la providencia recurrida; la queja prevista por los otros preceptos ya citados, no era un recurso, era un incidente de exceso o defecto de ejecución; se tramitaba como tal incidente; no tenía como fin la revocación o confirmación, sino simplemente determinar si se había o no cumplido con la sentencia de fondo o con el auto de suspensión; no necesitaba la existencia de una providencia recurrida, pues su materia podría ser una simple abstención de la autoridad responsable.

"La jurisprudencia fue definiendo las situaciones comprendidas por una y otra quejas, absolutamente independientes o distintas entre sí, y determinando cuando cabía el recurso por tratarse de una providencia de naturaleza trascendental y grave, capaz de causar daño no reparable en la sentencia definitiva, como decía el artículo 23 mencionado; pero el legislador vigente, al establecer la procedencia del recurso, involucró en él, en forma incorrecta y antijurídica, una materia que no le es propia: la queja por exceso o defecto en la ejecución, haciendo

así del recurso de queja una institución que carece de unidad y armonía en su concepción jurídica.

"Como se expresó al hablar de incidentes, es evidente que el contenido de las fracciones II, III, IV, parte de la VIII y IX del artículo 95 de la Ley de Amparo vigente, no puede ser materia del recurso de queja, sino de un incidente que llámese queja, denuncia o demanda incidental por exceso o defecto en la ejecución, tiene por objeto y fin algo muy diverso de lo que persigue jurídicamente el recurso.

"No obstante, como el legislador de un modo expreso considera estos casos como de los que dan lugar al recurso, y llama así, aunque equivocadamente, al incidente, hay que someterse al error del artículo 95 por necesidades de orden práctico, si bien teniendo presente la verdadera concepción jurídica del caso.

"Confirma lo que antes se dice, el contenido del artículo 96 (actualmente vigente en los mismos términos), al establecer este precepto la posibilidad legal de que no sólo las partes interpongan la queja con exceso o defecto en la ejecución, sino todo aquel que se ve afectado con la ejecución, circunstancia que no podría admitirse tratándose de un recurso, que por principio sólo puede y debe ser introducido por las partes, como lo determina el mismo precepto para los casos de recursos propiamente dichos..." (pp. 261 y 262 de la referida edición).

Tampoco complica al ya de por sí difícil juicio de amparo; antes bien, resolver en esta forma el recurso de queja que ha sido fundado permite alcanzar uno de sus propósitos fundamentales, como es la celeridad.

Así es, la razón de simplificar los plazos para la interposición, tramitación y resolución de la queja-recurso estriba en que los acuerdos a través de ella impugnados versan sobre temas que ameritan pronta solución para que su efectividad sea real; es decir que sus beneficios no se diluyan por el retardo en la solución del recurso. Por tanto, si un recurso de queja se resuelve no sólo declarándolo fundado, sino además se modifica o revoca la providencia recurrida, se anula la posibilidad de que se intente de nueva cuenta este medio de impugnación contra la decisión que emita el que conoce del juicio o de la suspensión mediante la cual acate aquella decisión, si sólo se hubiese limitado a decir que el anterior recurso era fundado.

Objeción a esta propuesta

Detractores de esta postura han sostenido que no debe echarse mano de los principios del recurso de revisión para resolver la queja en los casos en que constituye un recurso, debido a que ambas figuras guardan la diferencia esencial de que en los casos en que procede el recurso de revisión el juzgador ya agotó su jurisdicción en el asunto, sea principal o incidental, y es por ello que se justifica la substitución del revisor, mientras que en los de queja aún no se ha agotado esa jurisdicción, pues, se afirma, continúa conociendo de la cuestión principal o incidental dentro de los cuales fue dictado el acuerdo recurrido en queja, o la autoridad responsable aún se ocupa de la suspensión, en los supuestos de la fracción VIII del artículo 95 de la Ley de Amparo, de manera que substituirse por el Tribunal Colegiado para la solución del recurso de queja constituye una intromisión en una contienda que todavía se encuentra en manos de otro juzgador.

Carece de consistencia jurídica ese razonamiento, en atención a que en ambos casos, el juzgador de amparo o la autoridad responsable han concluido su intervención en el tema que es llevado a segundo grado dado que así como terminó su intervención al emitir la resolución constitucional contra la que procede el recurso de revisión, también cesó en el otorgamiento de la suspensión provisional, contra lo que cabe el recurso de queja, pues aun cuando el incidente sigue su curso bajo la jurisdicción del Juez de Distrito, lo cierto es que sobre la suspensión provisional no podrá ocuparse más en etapas subsecuentes.