

## ACTOS MATERIALMENTE ADMINISTRATIVOS. SU COMPLEMENTACIÓN EN EL JUICIO DE AMPARO INDIRECTO PARA UNA JUSTICIA CONSTITUCIONAL INTEGRAL

### MATERIALLY ADMINISTRATIVE ACTS. ITS COMPLEMENTATION IN THE INDIRECT AMPARO TRIAL FOR AN INTEGRAL CONSTITUTIONAL JUSTICE

GUILLERMO CASTILLO SOTOMAYOR\*

---

RESUMEN: Dada la escasez de literatura jurídica sobre el tema, este trabajo sistematiza la legislación, la jurisprudencia del Poder Judicial de la Federación y algunos casos relevantes resueltos por tribunales federales sobre la figura de la complementación del acto materialmente administrativo, incorporado en la Ley de Amparo de 2013; para construir un esquema general de su funcionamiento tanto durante la sustanciación del juicio de amparo, como en su resolución, que permita alcanzar el propósito para el que dicha institución jurídica fue creada: lograr una justicia constitucional integral.

PALABRAS CLAVE: Amparo; acto materialmente administrativo; complementación.

ABSTRACT: *Due to the lack of legal literature on the subject, this work systematizes statutory law, jurisprudence and relevant precedent found by federal courts about supplementing formal administrative acts (recently added in the Amparo Law of 2013), in order to build a general scheme of its development throughout the amparo trial, all the way through judgment, which would allow it to achieve the purpose for which it was created: to obtain full constitutional justice.*

KEYWORDS: *Amparo; formal administrative act; complementation.*

Feccha de recepción: 15/09/2017

Fecha de aceptación: 04/04/2018

---

\* Secretario auxiliar regional adscrito a la Sala Regional Especializada del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación; correo electrónico: g-castillo-s@hotmail.com

ACTOS MATERIALMENTE ADMINISTRATIVOS. SU COMPLEMENTACIÓN EN EL JUICIO...  
GUILLERMO CASTILLO SOTOMAYOR

SUMARIO: I. Introducción. 1. Propósito. 2. Estructura. II. Principio de inmutabilidad del acto reclamado. III. La complementación del acto reclamado: finalidad. IV. La complementación del acto reclamado: el acto materialmente administrativo. V. La complementación del acto reclamado: flujo de la argumentación. VI. Casos. VII. La complementación del acto reclamado: esquema de la sustanciación y resolución del juicio de amparo indirecto. 1. ¿Cómo se sustancia el juicio de amparo indirecto? 2. ¿Cómo se resuelve el juicio de amparo indirecto? VIII. Reflexiones finales. 1. Procedencia del recurso de queja. 2. Desarrollo jurisprudencial. 3. Justicia integral. A) Falta de insuficiente ¿e indebida? fundamentación y motivación. B) Informe justificado. C) Principio de definitividad. IX. Referencias.

## I. INTRODUCCIÓN

### 1. PROPÓSITO

l derecho es opinable, he allí el por qué del presente trabajo. Aun cuando las cortes internacionales y las constitucionales tienen la última palabra para decidir qué debe entenderse por alguna norma en un momento y lugar determinados, a fin de garantizar la seguridad jurídica de las personas, esa decisión terminal no es obstáculo para que tales tribunales puedan modificar su criterio, para atender a la constante evolución de la sociedad y del derecho. Entonces, si partimos de la práctica que se lleva en los tribunales federales de nuestro país, el presente ensayo constituye una opinión sobre un aspecto novedoso del juicio de amparo mexicano como es la complementación del acto materialmente administrativo reclamado en la vía indirecta; sobre todo ante la escasa literatura jurídica sobre el tema.

¿Qué se busca con este trabajo? El derecho también es dialéctico.<sup>1</sup> En consecuencia, esta investigación intenta generar un debate. Pero las reflexiones que aquí se contienen no pretenden imponerse sobre el criterio de los jueces constitucionales de México, sino, en cambio, buscan un diálogo académico para desarrollar constantemente el derecho y lograr garantizar de una mejor manera el recurso judicial efectivo. Para lograr ese cometido, se hará una siste-

<sup>1</sup> El vocablo “dialéctica” se utiliza en la versión construida a partir de la filosofía hegeliana, basada en el principio de contradicción: a una tesis se opone una antítesis y de ambas deriva una síntesis que, a su vez, se convierte en una tesis nueva y da inicio un nuevo proceso.

matización de lo dicho por los tribunales federales acerca del tema en cuestión, tanto a través del derecho jurisprudencial como en diversos precedentes.

## 2. ESTRUCTURA

La estructura de estas reflexiones será la siguiente: primero se esbozará un marco teórico sobre la complementación del acto materialmente administrativo reclamado en el juicio de amparo indirecto, en el contexto de la reforma al artículo 17 constitucional publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 15 de septiembre de 2017. Esa parte tendrá como eje central el derecho jurisprudencial producido en el seno del Poder Judicial de la Federación, y en ella se explicarán las generalidades de la institución en análisis, como su justificación, su finalidad y los casos en que puede aplicarse. A continuación, desde una perspectiva práctica y por medio el método inductivo, se trazarán algunos lineamientos para el trámite y resolución de procesos donde la autoridad responsable complementa el acto reclamado, y se reseñarán algunos ejemplos de asuntos sometidos a la potestad de los órganos jurisdiccionales federales mexicanos en relación con la figura en mención. Por último, a manera de conclusión, se plantearán algunos problemas sobre aristas concretos de la figura jurídica en estudio, con la opinión correspondiente en torno a su solución.

## II. PRINCIPIO DE INMUTABILIDAD DEL ACTO RECLAMADO

Toda resolución jurisdiccional debe regirse —entre otros— por el principio de congruencia. Su expresión más básica lo refiere como un principio que delimita el contenido de las resoluciones jurisdiccionales, de modo que exista identidad jurídica entre lo resuelto por el juzgador y lo pedido por las partes.<sup>2</sup> Al respecto, el derecho jurisprudencial mexicano ha identificado que este principio se desdobra en dos vertientes: congruencia externa y congruencia interna. La primera, con miras a que las resoluciones se emitan en concordancia con lo solicitado por las partes, esto es, que sólo se ocupen de las pretensiones y excepciones planteadas por los contendientes, sin introducir cuestión ajena al debate; y la segunda, relativa a que aquéllas no contengan afirmaciones que se contradigan entre sí.<sup>3</sup>

Ahora, en el proceso constitucional de amparo, la concreción del principio de congruencia se logra por medio de dos principios: (1) de estricto derecho

<sup>2</sup> Devis Echandía, Hernando, *Teoría general del proceso*, Temis-Ubijay, Bogotá, 2015, pp. 50 y 427.

<sup>3</sup> Entre muchas otras, la tesis aislada de la otrora Tercera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, de rubro: SENTENCIA. CONGRUENCIA DE LAS, *Semanario Judicial de la Federación*, Sexta Época, vol. XI cuarta parte, p. 193.

ACTOS MATERIALMENTE ADMINISTRATIVOS. SU COMPLEMENTACIÓN EN EL JUICIO...  
GUILLERMO CASTILLO SOTOMAYOR

y (2) de inmutabilidad del acto reclamado, aplicables a la parte quejosa y a la autoridad responsable, respectivamente.

El estricto derecho radica en que, por regla general,<sup>4</sup> formulado en sentido positivo, el órgano jurisdiccional de amparo sólo puede analizar el acto reclamado a la luz de lo expuesto en los conceptos de violación, sin formular consideraciones que no se desprendan de estos últimos, o, dicho de otro modo —esa regla general, formulada en sentido negativo— es la imposibilidad del tribunal de amparo de subsanar las omisiones de la parte quejosa, o sustituirse en la estimación jurídica de los actos reclamados.<sup>5</sup> La excepción más patente al estricto derecho la constituyen los supuestos en que procede la suplencia de la queja deficiente.<sup>6</sup> Otras excepciones se presentan ante la suplencia del error<sup>7</sup> y de la vía.<sup>8</sup>

Por su parte, los artículos 75, párrafo primero,<sup>9</sup> y 117, párrafo penúltimo —en su primera parte—<sup>10</sup> de la Ley de Amparo consagran el principio de inmutabilidad del acto reclamado. Éste se traduce en que, por regla general, el juez de distrito debe apreciar el acto reclamado tal como fue considerado por la autoridad responsable. Lo anterior, a su vez, tiene dos implicaciones —también formuladas como reglas generales— a saber: una, para la parte quejosa, consistente en que ésta no puede aportar prueba alguna que no se haya allegado ante la autoridad responsable y, otra, para esta última relativa a que en su informe justificado no puede variar o mejorar la fundamentación y motivación del acto y tampoco ofrecer pruebas distintas de las que tomó en cuenta al emitirlo. Lo antedicho puede reflejarse en el cuadro siguiente (ver cuadro 1):

<sup>4</sup> Las reglas generales no son absolutas, sino relativas, porque admiten excepción.

<sup>5</sup> Burgoa, Ignacio, *El juicio de amparo*, 43a. ed., Porrúa, México, 2012, p. 297.

<sup>6</sup> Cuyo fundamento se encuentra en el artículo 107, fracción II, párrafo quinto, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y los supuestos de procedencia en el 79 de la Ley de Amparo vigente.

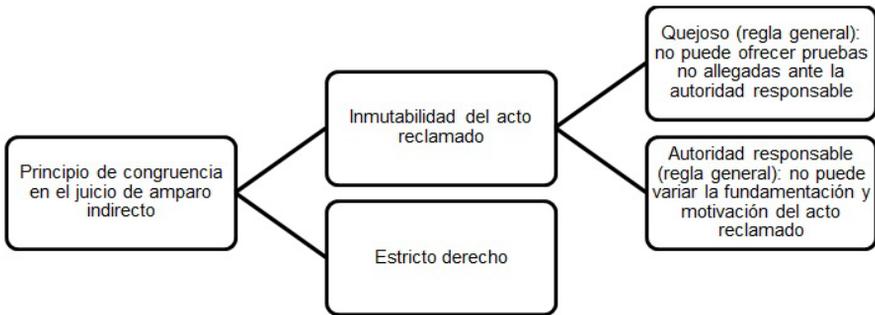
<sup>7</sup> Artículo 76 de la Ley de Amparo.

<sup>8</sup> Artículos 45 y 47 de la Ley de Amparo.

<sup>9</sup> Artículo 75. En las sentencias que se dicten en los juicios de amparo el acto reclamado se apreciará tal y como aparezca probado ante la autoridad responsable. No se admitirán ni se tomarán en consideración las pruebas que no se hubiesen rendido ante dicha autoridad.

<sup>10</sup> Artículo 117. [...]

No procederá que la autoridad responsable al rendir el informe pretenda variar o mejorar la fundamentación y motivación del acto reclamado, ni que ofrezca pruebas distintas de las consideradas al pronunciarlo [...].



Cuadro 1. Fuente: elaboración propia.

Sin embargo, el principio de inmutabilidad del acto reclamado admite diversas excepciones. Estas están previstas en los artículos 75, párrafo segundo a último,<sup>11</sup> 117, párrafos penúltimo *–in fine–* y último,<sup>12</sup> y 124, párrafo último,<sup>13</sup> de la Ley de Amparo, a saber:

<sup>11</sup> Artículo 75. [...]

No obstante lo dispuesto en el párrafo anterior, en el amparo indirecto el quejoso podrá ofrecer pruebas cuando no hubiere tenido oportunidad de hacerlo ante la autoridad responsable. Adicionalmente, en materia penal, el juez de distrito deberá cerciorarse de que este ofrecimiento en el amparo no implique una violación a la oralidad o a los principios que rigen en el proceso penal acusatorio.

El órgano jurisdiccional deberá recabar oficiosamente las pruebas rendidas ante la responsable y las actuaciones que estime necesarias para la resolución del asunto. En materia penal, se estará a lo dispuesto en la última parte del párrafo anterior.

Además, cuando se reclamen 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 precisar sus derechos agrarios, así como la naturaleza y efectos de los actos reclamados.

<sup>12</sup> Artículo 117. [...]

No procederá que la autoridad responsable [...] ofrezca pruebas distintas de las consideradas al pronunciarlo [...], salvo las relacionadas con las nuevas pretensiones deducidas por el quejoso. Tratándose de actos materialmente administrativos, cuando en la demanda se aduzca la falta o insuficiencia de fundamentación y motivación, en su informe justificado la autoridad deberá complementar en esos aspectos el acto reclamado. En esos casos, deberá correrse traslado con el informe al quejoso, para que en el plazo de quince días realice la ampliación de la demanda, la que se limitará a cuestiones derivadas de la referida complementación. Con la ampliación se dará vista a las responsables así como al tercero interesado y, en su caso, se emplazará a las diversas autoridades que en ampliación se señalen. Para tales efectos deberá diferirse la audiencia constitucional.

<sup>13</sup> Artículo 124. [...]

En los asuntos del orden administrativo, en la sentencia se analizará el acto reclamado

ACTOS MATERIALMENTE ADMINISTRATIVOS. SU COMPLEMENTACIÓN EN EL JUICIO...  
GUILLERMO CASTILLO SOTOMAYOR

- Cuando el quejoso no tuvo oportunidad de ofrecer pruebas ante la autoridad responsable; caso en el que puede hacerlo ante la autoridad de amparo.
- Cuando el órgano jurisdiccional de amparo recaba oficiosamente los medios de convicción que estime necesarios para resolver el asunto; facultad que, en materia agraria, se transforma en obligación.
- Cuando el acto reclamado es materialmente administrativo y se denuncian vicios en su fundamentación y motivación; caso en que la autoridad responsable debe complementar esos aspectos.

De tales hipótesis, en este trabajo únicamente se analizará la última de ellas.

### III. LA COMPLEMENTACIÓN DEL ACTO RECLAMADO: FINALIDAD

¿Cuál era la realidad que pretendió cambiar el legislador? ¿Con qué fin? ¿Cómo? El excesivo formalismo antaño —denominado exceso ritual manifiesto en la doctrina argumentativa—<sup>14</sup> de la práctica jurídica mexicana provocaba, por regla general, la promoción de dos —o más— juicios de amparo, uno por vicios en la fundamentación y motivación (vicios de forma) y, subsanada la irregularidad en virtud de la protección constitucional otorgada, otro por las violaciones de fondo.<sup>15</sup> La inconformidad que generaba esa práctica la resume

---

considerando la fundamentación y motivación que para complementarlo haya expresado la autoridad responsable en el informe justificado. Ante la falta o insuficiencia de aquéllos, en la sentencia concesoria se estimará que el referido acto presenta un vicio de fondo que impide a la autoridad su reiteración.

<sup>14</sup> Flores Ayvar, Lawrence, “El exceso ritual manifiesto” en Godínez Méndez, Wendy A. y García Peña, José Heriberto (coords.), *Temas actuales del derecho. El derecho ante la globalización, 40 años de vida académica de Jorge Wítker*, Serie Doctrina Jurídica, núm. 709, Instituto de Investigaciones Jurídicas-UNAM, México, 2014, pp. 247-265, disponible en: [archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/8/3826/32.pdf](http://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/8/3826/32.pdf)

<sup>15</sup> Rubro c) Sustanciación de la exposición de motivos del Proyecto de la Suprema Corte de Justicia de la Nación de la Ley de Amparo Reglamentaria de los Artículos 103 y 107 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, publicado en dos mil uno; reseñado tanto en la contradicción de tesis 327/2014, fallada por la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación el 11 de febrero de 2015, como en la tesis aislada IV.2o.A.52 K (10a.) del Segundo Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Cuarto Circuito, de rubro: AMPARO INDIRECTO. LA EXCEPCIÓN AL PRINCIPIO GENERAL DE INMUTABILIDAD DEL ACTO RECLAMADO EN EL JUICIO RELATIVO, PREVISTA EN EL ARTÍCULO 117, ÚLTIMO PÁRRAFO, DE LA LEY DE LA MATERIA, CONSISTENTE EN QUE, TRATÁNDOSE DE ACTOS MATERIALMENTE ADMINISTRATIVOS A LOS QUE SE ATRIBUYA LA AUSENCIA O INSUFICIENCIA DE FUNDAMENTACIÓN Y MOTIVACIÓN, LA

Eduardo Ferrer Mac-Gregor del modo siguiente:<sup>16</sup>

A pocos beneficia la victoria pírrica de obtener un amparo “para el efecto” de que la autoridad emita, “con plenitud de jurisdicción”, la misma resolución que se invalidó por vicios formales, pero que es correcta en el fondo; y que, en el mejor de los casos, luego cursará de nuevo su impugnación, aun a través de instancias ordinarias, con los relativos costos económicos y temporales para el quejoso, la autoridad y los órganos jurisdiccionales. Puede haber algún caso en que dicha invalidez tuviera alguna importancia, pero vislumbramos que ella no sería proporcionada a la trascendencia que tendría para el retraso en la solución de los problemas jurídicos, que tendría lugar en la gran mayoría de las ocasiones.

No se pierde de vista que, por virtud de la jurisprudencia P./J. 15/2003,<sup>17</sup> se admitía la posibilidad —excepcional— de ampliar la demanda de amparo indirecto, con lo que eventualmente ese proceso constitucional podía brindar una justicia más allá de la formal.

En vista de ello, el legislador ordinario buscó transitar desde un modelo de justicia formal hacia uno de justicia sustantiva, esto es, diseñó un proceso constitucional en el que, observando el principio de economía procesal, se lograra una defensa integral contra los actos de autoridad. Así, la Ley de Amparo vigente —publicada el 2 de abril de 2013 en el *Diario Oficial de la Federación*, en vigor a partir del día consecutivo— incorporó la figura de la complementación del acto reclamado en los numerales 117, párrafo último, y 124, párrafo último, que comprende dos aspectos:

- La posibilidad de la autoridad responsable de complementar el acto reclamado al rendir su informe justificado cuando éste sea materialmente administrativo y le sean atribuidos vicios de fundamentación y motivación.

---

AUTORIDAD RESPONSABLE, AL RENDIR SU INFORME JUSTIFICADO, DEBERÁ COMPLEMENTAR DICHS ASPECTOS, NO ES ARBITRARIA NI OPERA AISLADAMENTE, PUES EL LEGISLADOR ADOPTÓ MEDIDAS COMPLEMENTARIAS PARA ASEGURAR EL EQUILIBRIO PROCESAL Y EXCLUIR LA DENEGACIÓN DE JUSTICIA, *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, Libro 3, febrero de 2014, t. III, p. 2233.

<sup>16</sup> Ferrer Mac-Gregor, Eduardo y Sánchez Gil, Rubén, *El nuevo juicio de amparo. Guía de la reforma constitucional y la nueva Ley de Amparo*, 3a. ed., Porrúa-UNAM-IMDPC, México, 2013, pp. 187-188.

<sup>17</sup> De rubro: AMPLIACIÓN DE LA DEMANDA DE AMPARO INDIRECTO. SUPUESTOS EN LOS QUE PROCEDE, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, t. XVIII, julio de 2003, p. 12.

ACTOS MATERIALMENTE ADMINISTRATIVOS. SU COMPLEMENTACIÓN EN EL JUICIO...  
GUILLERMO CASTILLO SOTOMAYOR

- El análisis en la sentencia constitucional que tome en cuenta la complementación anterior —como excepción al principio de inmutabilidad del acto reclamado—<sup>18</sup> y, de no haberse satisfecho ésta, el dictado de una resolución concesoria en la que se estime que el acto reclamado presenta un vicio de fondo que impide su reiteración.

El sistema incorporado por medio de esa institución guarda congruencia con el artículo 189, párrafo primero,<sup>19</sup> de la Ley de Amparo, que recoge el principio de mayor beneficio, esto es, privilegiar el estudio de los argumentos de fondo por encima de los formales y procesales, habida cuenta que el mayor espectro de protección para el quejoso sólo puede lograrse si la concesión de la protección federal consiste en eliminar en su totalidad los efectos del acto reclamado.<sup>20</sup> Y si bien el principio de mayor beneficio se refiere a la vía directa del juicio de amparo tanto en su creación jurisprudencial como en su regulación legal, aquél debe observarse también en la vía indirecta, puesto que ambos cauces procesales tienen por objeto la salvaguarda efectiva de derechos humanos.

Además, la complementación del acto reclamado permite a la parte quejosa superar la incertidumbre denunciada en su demanda y adelanta un efecto restitutorio por la violación al derecho humano a la seguridad jurídica —debida

---

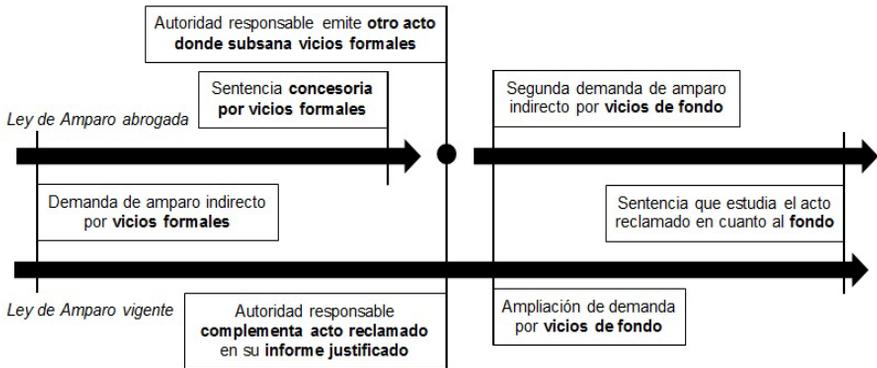
<sup>18</sup> Tesis aislada I.1o.A.E.40 K (10a.) de rubro: INFORME CON JUSTIFICACIÓN. CUANDO EL ACTO RECLAMADO SEA MATERIALMENTE ADMINISTRATIVO, EN TÉRMINOS DEL ÚLTIMO PÁRRAFO DEL ARTÍCULO 117 DE LA LEY DE AMPARO, SE ACTUALIZA UNA EXCEPCIÓN PARA QUE EL JUEZ DE DISTRITO, AL DICTAR SU SENTENCIA, ANALICE LA FUNDAMENTACIÓN Y MOTIVACIÓN COMPLEMENTADAS O EXPRESADAS EN AQUÉL, *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, Libro 26, enero de 2016, t. IV, p. 3329.

<sup>19</sup> Artículo 189. El órgano jurisdiccional de amparo procederá al estudio de los conceptos de violación atendiendo a su prelación lógica y privilegiando en todo caso el estudio de aquellos que, de resultar fundados, redunden en el mayor beneficio para el quejoso. En todas las materias, se privilegiará el estudio de los conceptos de violación de fondo por encima de los de procedimiento y forma, a menos que invertir el orden redunde en un mayor beneficio para el quejoso [...]

<sup>20</sup> Contradicción de tesis 37/2003-PL fallada por el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, de la que nació la jurisprudencia P./J. 3/2005, de rubro: CONCEPTOS DE VIOLACIÓN EN AMPARO DIRECTO. EL ESTUDIO DE LOS QUE DETERMINEN SU CONCESIÓN DEBE ATENDER AL PRINCIPIO DE MAYOR BENEFICIO, PUDIÉNDOSE OMITIR EL DE AQUELLOS QUE AUNQUE RESULTEN FUNDADOS, NO MEJOREN LO YA ALCANZADO POR EL QUEJOSO, INCLUSIVE LOS QUE SE REFIERAN A CONSTITUCIONALIDAD DE LEYES, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, t. XXI, febrero de 2005, p. 5.

a los vicios de fundamentación y motivación—<sup>21</sup> haciendo patente aún más el derecho a la tutela jurisdiccional efectiva —particularmente el recurso judicial efectivo—. <sup>22</sup> De este modo, se lograría impartir una justicia completa en un solo proceso constitucional, en lugar de dos —o más— con el consecuente ahorro de recursos humanos y materiales.

La distinción entre los procesos de amparo indirecto conforme a la legislación abrogada y la vigente se ilustra a continuación (ver cuadro 2):



Cuadro 2. Fuente: elaboración propia.

Más aún, la figura de la complementación del acto reclamado abona a la reforma al artículo 17 de la Constitución Federal publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 15 de septiembre de 2017, cuyo actual párrafo tercero establece que “siempre que no se afecte la igualdad entre las partes, el debido proceso u otros derechos en los juicios o procedimientos seguidos en forma de juicio, las autoridades deberán privilegiar la solución del conflicto sobre los formalismos procedimentales”.

<sup>21</sup> Tesis aislada IV.2o.A.54 K (10a.) del Segundo Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Cuarto Circuito, de rubro: AMPARO INDIRECTO. LA EXCEPCIÓN AL PRINCIPIO GENERAL DE INMUTABILIDAD DEL ACTO RECLAMADO EN EL JUICIO RELATIVO, PREVISTA EN EL ARTÍCULO 117, ÚLTIMO PÁRRAFO, DE LA LEY DE LA MATERIA, CONSISTENTE EN QUE, TRATÁNDOSE DE ACTOS MATERIALMENTE ADMINISTRATIVOS A LOS QUE SE ATRIBUYA LA AUSENCIA O INSUFICIENCIA DE FUNDAMENTACIÓN Y MOTIVACIÓN, LA AUTORIDAD RESPONSABLE, AL RENDIR SU INFORME JUSTIFICADO, DEBERÁ COMPLEMENTAR DICHS ASPECTOS, NO CONTRAVIENE EL DERECHO HUMANO A LA TUTELA JURISDICCIONAL EFECTIVA, *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, Libro 3, febrero de 2014, t. III, p. 2230.

<sup>22</sup> Sobre la distinción entre la tutela jurisdiccional efectiva y el recurso judicial efectivo véase Castillo Sotomayor, Guillermo, “El principio de definitividad. ¿Es válido su examen en el auto inicial del juicio de amparo indirecto?”, *Revista del Instituto de la Judicatura Federal*, núm. 43, México, 2017.

ACTOS MATERIALMENTE ADMINISTRATIVOS. SU COMPLEMENTACIÓN EN EL JUICIO...  
GUILLERMO CASTILLO SOTOMAYOR

A pesar de los beneficios que aporta la complementación del acto reclamado, se han planteado ante los tribunales federales diversos temas que podrían poner en entredicho la operatividad de la institución jurídica en mención, como los siguientes, establecidos en el derecho jurisprudencial:

- ¿Se genera desequilibrio procesal o indefensión por permitir a la autoridad responsable suplir sus deficiencias? La Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha decidido que no,<sup>23</sup> en virtud de que debe darse a conocer a la parte quejosa el informe que complementa el acto reclamado y debe concedérsele plazo para ampliar su demanda de amparo.
- ¿Se trastoca el principio de legalidad, por cuanto se permite la existencia de actos carentes de fundamentación y motivación, en disonancia con el mandato del artículo 16 de la Constitución Federal? No, habida cuenta que –por regla general– todo acto de autoridad se presume legal en tanto no se demuestre lo contrario. Y si bien en el mundo fáctico puede haber ausencia de fundamentación y motivación en algún acto, el juicio de amparo se erige como una garantía jurisdiccional para verificar el cumplimiento de tales requisitos. En ese sentido, el mecanismo de complementación del acto reclamado no va encaminado a considerar ineludiblemente válido todo acto falto de fundamentación y motivación, sino a confirmar o desestimar su presunción de legalidad.<sup>24</sup>
- ¿Se actualiza la excepción al principio de definitividad contenida en el artículo 61, fracción XX, párrafo segundo,<sup>25</sup>

<sup>23</sup> Tesis aislada 2a. CXV/2016 (10a.) de rubro: ACTOS MATERIALMENTE ADMINISTRATIVOS. EL ARTÍCULO 117, ÚLTIMO PÁRRAFO, DE LA LEY DE AMPARO QUE PREVÉ EL PROCEDIMIENTO PARA QUE LA AUTORIDAD RESPONSABLE COMPLEMENTE EL ACTO RECLAMADO EN EL INFORME JUSTIFICADO EN EL CASO AHÍ PREVISTO, NO ES CONTRARIO A LOS DERECHOS HUMANOS A LA LEGALIDAD Y A LA SEGURIDAD JURÍDICA, *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, Libro 36, noviembre de 2016, t. II, p. 1550.

<sup>24</sup> Tesis aislada IV.2o.A.53 K (10a.) del Segundo Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Cuarto Circuito, de rubro: AMPARO INDIRECTO. LA EXCEPCIÓN AL PRINCIPIO GENERAL DE INMUTABILIDAD DEL ACTO RECLAMADO EN EL JUICIO RELATIVO, PREVISTA EN EL ARTÍCULO 117, ÚLTIMO PÁRRAFO, DE LA LEY DE LA MATERIA, CONSISTENTE EN QUE, TRATÁNDOSE DE ACTOS MATERIALMENTE ADMINISTRATIVOS A LOS QUE SE ATRIBUYA LA AUSENCIA O INSUFICIENCIA DE FUNDAMENTACIÓN Y MOTIVACIÓN, LA AUTORIDAD RESPONSABLE, AL RENDIR SU INFORME JUSTIFICADO, DEBERÁ COMPLEMENTAR DICHOS ASPECTOS, NO CONTRAVIENE EL PRINCIPIO DE LEGALIDAD, COMO GARANTÍA DEL DERECHO HUMANO A LA SEGURIDAD JURÍDICA, *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, Libro 3, febrero de 2014, t. III, p. 2232.

<sup>25</sup> Artículo 61. El juicio de amparo es improcedente:

[...]

XX. Contra actos de autoridades distintas de los tribunales judiciales, administrativos o del

de la Ley de Amparo? La literalidad del párrafo tercero de la fracción apuntada indica que sí.<sup>26</sup> Pero, ¿cuál es el alcance de esa excepción? Cuando se atribuyan vicios formales a un acto materialmente administrativo, no debe desecharse de plano la demanda de amparo indirecto. En cambio, será hasta que la autoridad responsable rinda su informe justificado cuando el juez de distrito estará en aptitud de verificar si se surte o no esa excepción al principio de definitividad,<sup>27</sup> puesto que si el acto reclamado sí está fundado y motivado, y fue notificado en fecha anterior a la promoción del proceso constitucional, entonces debe agotarse el principio de definitividad, a fin de evitar la promoción indiscriminada de juicios de amparo, aun cuando en un caso el quejoso diga desconocer el acto.<sup>28</sup>

---

trabajo, que deban ser revisados de oficio, conforme a las leyes que los rijan, o proceda contra ellos algún juicio, recurso o medio de defensa legal por virtud del cual puedan ser modificados, revocados o nulificados, siempre que conforme a las mismas leyes se suspendan los efectos de dichos actos de oficio o mediante la interposición del juicio, recurso o medio de defensa legal que haga valer el quejoso, con los mismos alcances que los que prevé esta Ley y sin exigir mayores requisitos que los que la misma consigna para conceder la suspensión definitiva, ni plazo mayor que el que establece para el otorgamiento de la suspensión provisional, independientemente de que el acto en sí mismo considerado sea o no susceptible de ser suspendido de acuerdo con esta Ley.

No existe obligación de agotar tales recursos o medios de defensa, si el acto reclamado carece de fundamentación, cuando sólo se aleguen violaciones directas a la Constitución o cuando el recurso o medio de defensa se encuentre previsto en un reglamento sin que la ley aplicable contemple su existencia.

<sup>26</sup> Artículo 61. El juicio de amparo es improcedente:

[...]

XX. [...]

Si en el informe justificado la autoridad responsable señala la fundamentación y motivación del acto reclamado, operará la excepción al principio de definitividad contenida en el párrafo anterior;

<sup>27</sup> Tesis aislada VI.1o.A.49 K (10a.) de rubro PRINCIPIO DE DEFINITIVIDAD. ADEMÁS DE LAS EXCEPCIONES A ESE PRINCIPIO CONTENIDAS EN LOS DOS PRIMEROS PÁRRAFOS DE LA FRACCIÓN XX DEL ARTÍCULO 61 DE LA LEY DE AMPARO, EN TRATÁNDOSE DE ACTOS MATERIALMENTE ADMINISTRATIVOS SE PREVÉ UNA MÁS EN SU ÚLTIMO PÁRRAFO QUE IMPIDE EL DESECHAMIENTO DE PLANO DE LA DEMANDA, *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, Libro 34, septiembre de 2016, t. IV, p. 2877.

<sup>28</sup> Tesis aislada (III Región) 4o.19 K (10a.) sustentada por el Cuarto Tribunal Colegiado de Circuito del Centro Auxiliar de la Tercera Región, con residencia en Guadalajara, Jalisco, de rubro: DEFINITIVIDAD EN EL AMPARO INDIRECTO. NO SE ACTUALIZA UNA EXCEPCIÓN A DICHO PRINCIPIO, POR EL HECHO DE QUE EL PARTICULAR SE HAGA SABEDOR DE LAS RAZONES Y FUNDAMENTOS DEL ACTO MATERIALMENTE ADMINISTRATIVO RECLAMADO DURANTE LA TRAMITACIÓN DEL JUICIO Y ALEGUE HABERLOS DESCONOCIDO PREVIAMENTE A LA RENDICIÓN DEL INFORME JUSTIFICADO, AUN CUANDO AQUÉL, CON LA FUNDAMENTACIÓN RELATIVA, SEA DE FECHA ANTERIOR A LA PRESENTACIÓN

ACTOS MATERIALMENTE ADMINISTRATIVOS. SU COMPLEMENTACIÓN EN EL JUICIO...  
GUILLERMO CASTILLO SOTOMAYOR

#### IV. LA COMPLEMENTACIÓN DEL ACTO RECLAMADO: EL ACTO MATERIALMENTE ADMINISTRATIVO

¿A qué tipo de actos se refiere la figura en análisis? De acuerdo con el texto legal, la complementación del acto reclamado sólo se opera respecto de los actos materialmente administrativos.

Ahora, partiendo de las consideraciones que expresó la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación al resolver la contradicción de tesis 327/2014,<sup>29</sup> para efectos de la Ley de Amparo, los actos materialmente administrativos son los emitidos en forma espontánea, unilateral y discrecional por un órgano de la administración pública, cuyos efectos sean directos e inmediatos, en los que no tenga intervención el particular. Su característica fundamental es la concreción de una facultad decisoria de la autoridad, con la que se les dota de herramientas y recursos que les permiten desplegar su función y cumplir con los fines y objetivos para los que fueron instituidas, de modo que su ejercicio implica, necesariamente, la posibilidad de elegir entre dos o más cursos de acción, sin que ello signifique arbitrariedad, puesto que los requisitos de fundamentación y motivación sirven precisamente para verificar la legalidad de su actuación.<sup>30</sup>

---

DE LA DEMANDA, *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, Libro 12, noviembre de 2014, t. IV, p. 2922. Véase apartado VI. Casos de este trabajo.

<sup>29</sup> Que se centró en decidir “si el supuesto previsto en el artículo 124, último párrafo, de la Ley de Amparo, sólo aplica tratándose de actos “materialmente administrativos”, o bien, a todos aquellos asuntos del orden “administrativo”, aun cuando su naturaleza sea materialmente jurisdiccional”. De ella que emanó la jurisprudencia 2a./J. 23/2015 (10a.) de rubro: ACTOS MATERIALMENTE ADMINISTRATIVOS. EL SUPUESTO PREVISTO EN EL ARTÍCULO 124, ÚLTIMO PÁRRAFO, DE LA LEY DE AMPARO, SÓLO SE ACTUALIZA RESPECTO DE LOS EMITIDOS EN FORMA UNILATERAL, *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, Libro 16, marzo de 2015, t. II, p. 1239. Mismas consideraciones se retomaron en la tesis aislada 2a. CXIV/2016 (10a.) de rubro ACTOS MATERIALMENTE ADMINISTRATIVOS. EL ARTÍCULO 124, ÚLTIMO PÁRRAFO DE LA LEY DE AMPARO SE REFIERE A LOS QUE SON EMITIDOS DE FORMA UNILATERAL POR UN ÓRGANO DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA (EN LOS QUE NO TIENE INTERVENCIÓN EL GOBERNADO Y, POR TANTO, SON DISCRECIONALES), *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, Libro 36, noviembre de 2016, t. II, p. 1551.

<sup>30</sup> Tesis aislada I.1o.A.E.39 K (10a.) del Primer Tribunal Colegiado de Circuito en Materia Administrativa, Especializado en Competencia Económica, Radiodifusión y Telecomunicaciones, con residencia en la Ciudad de México y jurisdicción en toda la República, de rubro: ACTOS MATERIALMENTE ADMINISTRATIVOS. LA REGLA PREVISTA EN EL ARTÍCULO 117, ÚLTIMO PÁRRAFO, DE LA LEY DE AMPARO, CONFORME A LA CUAL, CUANDO EN LA DEMANDA SE ADUZCA SU FALTA O INSUFICIENCIA DE FUNDAMENTACIÓN Y MOTIVACIÓN, EN SU INFORME CON JUSTIFICACIÓN LA AUTORIDAD DEBERÁ COMPLEMENTARLOS EN ESOS ASPECTOS, SÓLO ES APLICABLE A AQUELLOS DICTADOS UNILATERALMENTE, SIN INTERVENCIÓN DE LOS GOBERNADOS, *Gaceta del Semanario Judicial*

En contraste, si el acto surge a solicitud de parte —por ejemplo, en ejercicio de los derechos de acceso a la información, acceso a la justicia o audiencia— y adolece de inconstitucionalidad, éste debe subsanarse invariablemente mediante un nuevo acto.<sup>31</sup>

Tampoco son objeto de complementación los actos que, aun proviniendo de la administración pública, sean materialmente legislativos o jurisdiccionales o correspondan al ejercicio del *ius puniendi* estatal, enunciados en el artículo 107, fracciones I, III, IV, V, VI, VII y VIII, de la Ley de Amparo, sino sólo los actos que puedan encuadrar en la fracción II de ese numeral.<sup>32</sup> Igual suerte corren los casos en que se reclame violación al derecho de petición, pues si no existe respuesta de manera tangible ni por ficción legal, menos puede exigirse su fundamentación y motivación.<sup>33</sup> En el mismo sentido se razona cuando se reclama un acto omisivo, al implicar la ausencia de actuación por parte de la autoridad.<sup>34</sup>

---

de la Federación, Décima Época, Libro 26, enero de 2016, t. IV, p. 3134.

<sup>31</sup> Tesis aislada I.1o.A.E.170 A (10a.) del Primer Tribunal Colegiado de Circuito en Materia Administrativa, Especializado en Competencia Económica, Radiodifusión y Telecomunicaciones, con residencia en la Ciudad de México y jurisdicción en toda la República, de rubro: MULTA IMPUESTA POR LA COMISIÓN FEDERAL DE COMPETENCIA ECONÓMICA COMO MEDIDA DE APREMIO POR NO PROPORCIONAR INFORMACIÓN O DOCUMENTOS EN LA ETAPA DE INVESTIGACIÓN DE CONDUCTAS ANTICOMPETITIVAS. NO ES UN ACTO MATERIALMENTE ADMINISTRATIVO DE LOS REFERIDOS EN EL ÚLTIMO PÁRRAFO DE LOS ARTÍCULOS 117 Y 124 DE LA LEY DE AMPARO, *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, Libro 32, julio de 2016, t. III, p. 2171.

<sup>32</sup> Tesis aislada IV.2o.A.49 K (10a.) del Segundo Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Cuarto Circuito, de rubro: AMPARO INDIRECTO. LA EXCEPCIÓN AL PRINCIPIO GENERAL DE INMUTABILIDAD DEL ACTO RECLAMADO PREVISTA EN EL ARTÍCULO 117, ÚLTIMO PÁRRAFO, DE LA LEY DE LA MATERIA, CONSISTENTE EN QUE, TRATÁNDOSE DE ACTOS MATERIALMENTE ADMINISTRATIVOS A LOS QUE SE ATRIBUYA LA AUSENCIA O INSUFICIENCIA DE FUNDAMENTACIÓN Y MOTIVACIÓN, LA AUTORIDAD RESPONSABLE, AL RENDIR SU INFORME JUSTIFICADO, DEBERÁ COMPLEMENTAR DICHS ASPECTOS, SÓLO ES APLICABLE EN RELACIÓN CON LA HIPÓTESIS DE PROCEDENCIA DEL JUICIO RELATIVO CONTENIDA EN EL ARTÍCULO 107, FRACCIÓN II, DEL PROPIO ORDENAMIENTO, *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, Libro 3, febrero de 2014, t. III, p. 2235.

<sup>33</sup> Tesis aislada I.13o.A.3 K (10a.) del Décimo Tercer Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito, de rubro: DERECHO DE PETICIÓN. AL NO PREVER PRESUNCIÓN LEGAL ALGUNA ANTE LA FALTA DE RESPUESTA DE LAS AUTORIDADES, NO ACTUALIZA LA HIPÓTESIS CONTENIDA EN EL ÚLTIMO PÁRRAFO DEL ARTÍCULO 124 DE LA LEY DE AMPARO, *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, Libro 23, octubre de 2015, t. IV, p. 3894.

<sup>34</sup> Tesis aislada I.18o.A.3 K (10a.) del Décimo Octavo Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito, de rubro: INFORME JUSTIFICADO. COMPLEMENTACIÓN DEL. LA REGLA ESTABLECIDA EN EL ÚLTIMO PÁRRAFO DEL ARTÍCULO 117 DE LA LEY DE AMPARO NO ES APLICABLE A ACTOS ADMINISTRATIVOS DE CARÁCTER OMISIVO, *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, Libro 12, noviembre de 2014, t. IV, p. 2972.

ACTOS MATERIALMENTE ADMINISTRATIVOS. SU COMPLEMENTACIÓN EN EL JUICIO...  
GUILLERMO CASTILLO SOTOMAYOR

## V. LA COMPLEMENTACIÓN DEL ACTO RECLAMADO: FLUJO DE LA ARGUMENTACIÓN

En el sistema jurídico mexicano todo actuar de las autoridades se presume, por regla general, apegado a la Constitución Federal<sup>35</sup> y, según la jurisprudencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, esa presunción de constitucionalidad es *juris et de jure* sólo si se trata del derecho jurisprudencial mismo, pues éste no puede ser sometido a un control de constitucionalidad y convencionalidad.<sup>36</sup> Por lo que ve al resto de los actos de autoridad y normas generales, esa presunción es *juris tantum*, en razón de que éstos sí pueden ser sometidos a ese escrutinio y, en un momento dado, ser declarados contrarios al bloque de constitucionalidad.<sup>37</sup> Por tanto, el punto de partida en todo debate constitucional —como el suscitado en el seno del juicio de amparo— es la presunción de constitucionalidad del acto reclamado; ello —se insiste— como regla general, siendo la excepción la presunción de inconstitucionalidad en los casos siguientes —entre otros—:

- Cuando el acto reclamado sea inconstitucional en sí mismo.<sup>38</sup>
- Cuando entrañe una categoría sospechosa<sup>39</sup> (“categoría

<sup>35</sup> Controversia constitucional 1/2001 resuelta por el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación el 6 de enero de 2004.

<sup>36</sup> Jurisprudencia P./J. 64/2014 (10a.) de rubro: JURISPRUDENCIA DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN. NO ES SUSCEPTIBLE DE SOMETERSE A CONTROL DE CONSTITUCIONALIDAD Y/O CONVENCIONALIDAD *EX OFFICIO* POR ÓRGANOS JURISDICCIONALES DE MENOR JERARQUÍA, *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, Libro 13, diciembre de 2014, t. I, p. 8. Criterio con el que no se coincide, sino con el voto particular del Ministro José Ramón Cossío Díaz expresado en la contradicción de tesis 299/2013 de la que emanó aquél, con base en los argumentos que propone: 1. A partir de la distinción entre disposición y norma, la jurisprudencia es norma, 2. Como tales, pueden ser inaplicadas como cualquiera norma de fuente legislativa, 3. El principio pro persona está dirigido a toda autoridad, sin excepción y, por tanto, ni siquiera la Suprema Corte de Justicia de la Nación puede escapar a ese control constitucional, 4. El órgano que emitió la jurisprudencia puede revisar su inaplicación, 5. Inaplicar jurisprudencia es un ejercicio interpretativo sobre otra interpretación, lo cual es válido acorde a que interpretación no sólo consiste en “descubrir” el significado oculto, sino también en “atribuir”, “crear” o “asignar” significado, 6. La inaplicación exige una carga argumentativa, 7. La inaplicación no conlleva una interrupción a la obligatoriedad de la jurisprudencia y 8. La inaplicación no es una conducta ilícita.

<sup>37</sup> Bloque de constitucionalidad es “la unidad inescindible y permanente de derechos fundamentales de fuente constitucional e internacional reconocidos por el ordenamiento jurídico mexicano, caracterizados por estar elevados al máximo rango normativo y, como consecuencia, compartir el mismo valor constitucional, sin que ninguno de ellos tenga una preeminencia formal sobre los otros” en Astudillo, César, *El bloque y el parámetro de constitucionalidad en México*, Tirant lo Blanch, México, 2014, p. 51.

<sup>38</sup> Artículo 117, párrafo cuarto *in fine*, de la Ley de Amparo.

<sup>39</sup> Tesis aislada 1a. XCIX/2013 (10a.) de rubro IGUALDAD. CUANDO UNA LEY CONTENGA UNA

protegida” conforme a la terminología de la Corte Interamericana de Derechos Humanos).<sup>40</sup>

- Cuando consista en la falta de ejercicio de las facultades de una autoridad.<sup>41</sup>

Al ser *juris tantum* la presunción de constitucionalidad, entonces la carga de la argumentación corresponde al quejoso para exponer los motivos que lo lleven a solicitar la inconstitucionalidad<sup>42</sup> —en el entendido que tratándose de los actos que se presumen inconstitucionales la carga de la argumentación recae en la autoridad responsable—. La diferencia entre carga de la argumentación y carga de la prueba radica en que ésta versa exclusivamente sobre hechos, en tanto aquélla opera en el plano más amplio de la justificación de su pretensión la cual, desde luego, puede incluir hechos.<sup>43</sup>

Pero en atención a la naturaleza del acto reclamado, la carga argumentativa mínima —esto es, los argumentos mínimos para sustentar una postura— varía: verbigracia, cuando se combaten normas fiscales, esa carga es mayor que cuando se impugnan normas a las que se atribuye una categoría sospechosa o, lo que es igual, el quejoso debe argumentar de una manera más sólida en el primer caso que en el segundo.

En la generalidad de los procesos constitucionales sólo existe una carga de argumentación a cargo del justiciable para destruir una presunción —de constitucionalidad del acto—. Sin embargo, excepcionalmente, el desvanecimiento de la presunción de constitucionalidad puede dar lugar, a su vez, a una presun-

---

DISTINCIÓN BASADA EN UNA CATEGORÍA SOSPECHOSA, EL JUZGADOR DEBE REALIZAR UN ESCRUTINIO ESCRITO A LA LUZ DE AQUEL PRINCIPIO, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Décima Época, Libro XIX, abril de 2013, t. 1, p. 961.

<sup>40</sup> Casos siguientes: *Duque vs. Colombia*. Excepciones preliminares, fondo, reparaciones y costas. Sentencia de 26 de febrero de 2016. Serie C No. 310, párrafo 104; *Atala Riffo y niñas vs. Chile*. Fondo, reparaciones y costas. Sentencia de 24 de febrero de 2012. Serie C No. 239, párrafo 91.

<sup>41</sup> Tesis aislada 1a. CLXXV/2015 (10a.) de rubro: ACTO RECLAMADO. SI CONSISTE EN LA FALTA DE EJERCICIO DE LAS FACULTADES DE LA AUTORIDAD, SE GENERA UNA PRESUNCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD QUE ÉSTA DEBE DESVIRTUAR, *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, Libro 18, mayo de 2015, t. I, p. 392.

<sup>42</sup> Artículo 117, párrafo cuarto, de la Ley de Amparo.

<sup>43</sup> Sánchez Gil, Rubén, “La presunción de constitucionalidad”, en Ferrer Mac-Gregor Poisot, Eduardo y Zaldívar Lelo de Larrea, Arturo (coords.), *La ciencia del derecho procesal constitucional. Estudios en homenaje a Héctor Fix-Zamudio en sus cincuenta años como investigador del derecho*, t. VIII Procesos constitucionales orgánicos, Instituto de Investigaciones Jurídicas UNAM, México, 2008, pp. 378-380, disponible en: [archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/6/2553/17.pdf](http://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/6/2553/17.pdf)

ACTOS MATERIALMENTE ADMINISTRATIVOS. SU COMPLEMENTACIÓN EN EL JUICIO...  
GUILLERMO CASTILLO SOTOMAYOR

ción de inconstitucionalidad y a un consecuente desplazamiento de la carga de la argumentación, esta vez a cargo de la autoridad, con el fin de destruir esta segunda presunción y reconstruir la primera.<sup>44</sup> Esto tiene consistencia por deslizarse en un plano de presunciones.

Al trasladar lo anterior al tema estudiado en este trabajo —esto es, cuando se reclaman actos materialmente administrativos por vicios formales— para desvirtuar la presunción de constitucionalidad del acto reclamado, la carga argumentativa mínima del quejoso se traduce en (i) afirmar irregularidades en la fundamentación y/o motivación del acto reclamado y (ii) argumentar por qué es un acto materialmente administrativo. En cuanto a este segundo extremo, la jurisprudencia 2a./J. 23/2015 (10a.)<sup>45</sup> lo releva de justificar extensamente, pues basta que explique que no tuvo intervención en la emisión del acto reclamado para estimar que es materialmente administrativo, lo que puede lograr si manifiesta, por ejemplo, que no derivó de procedimiento alguno, que no existió petición previa alguna o que, habiéndola, no provino de él. Pero para dictar una sentencia concesoria no basta con desvirtuar la presunción de constitucionalidad del acto reclamado.

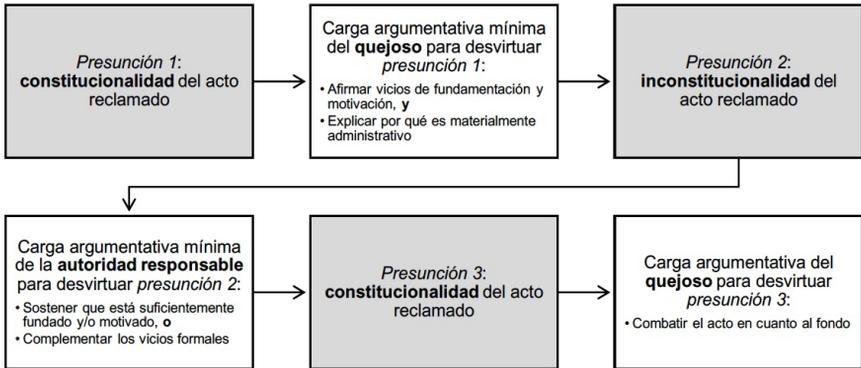
En efecto, a la figura de la complementación del acto reclamado subyace una segunda presunción: de inconstitucionalidad. Es decir, una vez que el quejoso desvirtuó la presunción de constitucionalidad en términos del párrafo anterior, ésta es sustituida por una presunción de inconstitucionalidad, de modo que la carga argumentativa corresponde, en este segundo momento, a la autoridad responsable con miras a destruir esta última presunción. Para lograr ese propósito, la carga argumentativa mínima de la autoridad responsable consiste (i) en sostener que el acto está suficientemente fundado y/o motivado (ii) y en complementar los vicios formales que contenga. De no optar por alguna de esas opciones, la consecuencia que la Ley de Amparo apareja a esa presunción de inconstitucionalidad es la concesión de amparo por vicios de fondo.

Hasta aquí el estándar de argumentación mínima para desvanecer las presunciones de constitucionalidad y de inconstitucionalidad, respectivamente, es relativamente bajo. Sin embargo, una vez que la autoridad responsable destruye la presunción de inconstitucionalidad del acto reclamado y retorna su presunción de constitucionalidad, la carga argumentativa del quejoso aumenta, pues ahora sólo podrá desvirtuar esta última presunción mediante los

<sup>44</sup> *Ibidem*, pp. 390-394.

<sup>45</sup> Véase nota 30.

razonamientos que exprese en la ampliación de demanda dirigidos a combatir ese acto en cuanto al fondo. El proceso anterior se ilustra en el esquema siguiente (ver cuadro 3):



Cuadro 3. Fuente: elaboración propia.

## VI. CASOS

Ahora, con el fin de proporcionar — aplicando un método inductivo — un esbozo general de la sustanciación y resolución de los juicios de amparo indirecto donde opere la institución jurídica examinada,<sup>46</sup> previamente es pertinente ilustrar diversos aspectos de su funcionamiento a partir de algunos ejemplos extraídos del quehacer de los órganos judiciales federales.<sup>47</sup>

- *Amparo indirecto 271/2016*<sup>48</sup> del índice del Juzgado Tercero de Distrito en el Estado de Durango (el acto reclamado no es materialmente administrativo si recae a una solicitud del quejoso).

El acto reclamado fue un oficio signado por el Delegado de la Comisión para la Regularización de la Tenencia de la Tierra en el que negó la cancelación de la escritura de un predio urbano. Dado que, conforme a la jurisprudencia 2a./J. 23/2015 (10a.), ese acto no era unilateral, sino que derivó de una petición

<sup>46</sup> Véase apartado VII. La complementación del acto reclamado: esquema de la sustanciación y resolución del juicio de amparo indirecto, de este trabajo.

<sup>47</sup> En modo alguno se pretende hacer un análisis exhaustivo de *todos* los procesos conocidos por los tribunales federales y tampoco se intenta agotar la *totalidad* de escenarios posibles.

<sup>48</sup> Sentencia de 26 de abril de 2016. Causó ejecutoria por declaración judicial el 17 de mayo de 2016.

ACTOS MATERIALMENTE ADMINISTRATIVOS. SU COMPLEMENTACIÓN EN EL JUICIO...  
GUILLERMO CASTILLO SOTOMAYOR

que le había elevado el quejoso, no se actualizó el supuesto del artículo 124, párrafo último, de la Ley de Amparo y, por ende, “no se tom[ó] en cuenta el perfeccionamiento de la fundamentación que realiz[ó] la autoridad responsable al rendir su informe justificado”. De modo que el juez de distrito, al decidir que ese acto presentaba un vicio en su fundamentación —ya que se sustentó en los numerales 2886, 2907 y 2908 sin señalar a qué ordenamiento correspondían— concedió la protección federal para el efecto de que la autoridad responsable dejara insubsistente el acto reclamado y “emit[iera] otro en el [que] de insistir en su postura fund[ara] correctamente su decisión”.

- *Recurso de revisión 58/2017*<sup>49</sup> del índice del Segundo Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Sexto Circuito (el acto reclamado es materialmente administrativo cuando, aun derivado de una petición, ésta no la formuló el quejoso, sino de un tercero y no se le da respuesta a éste).

La parte quejosa —y recurrente— reclamó, por fundamentación y motivación indebidas, un oficio suscrito por el Director de Desarrollo Urbano y Ecología del Ayuntamiento de Atlixco, Puebla, mediante el cual determinó que la licencia de uso de suelo expedida a su favor, se había extendido de forma errónea. El juez de distrito consideró que no se actualizaba el supuesto del artículo 124, párrafo último, de la Ley de Amparo, puesto que el acto reclamado emanó de una petición, por lo que concedió el amparo para el efecto de que la autoridad responsable lo dejara insubsistente y emitiera otro en el que fundara y motivara su decisión.

El tribunal colegiado de circuito modificó ese fallo, en razón de que, si bien el oficio reclamado recayó a una solicitud, ésta no fue formulada por el quejoso, sino por una persona diversa. Aunado a ello, aquel acto no se emitió como respuesta al escrito de esta última persona pues, por un lado, en el acto reclamado no se hizo referencia al escrito y, por otro, en éste no se pidió la cancelación de la licencia, sino sólo información sobre si la misma continuaba vigente con fundamento en la Ley de Acceso a la Información Pública. Entonces, “aun y cuando en relación con el oficio impugnado existe una solicitud formulada ante la autoridad, [...] por el hecho de que la misma se instó por un tercero diverso a la parte interesada y afectada con tal comunicación, el acto

<sup>49</sup> Ejecutoria de 27 de abril de 2017. Derivó del juicio de amparo indirecto 1563/2016 del índice del Juzgado Sexto de Distrito en Materia de Amparo Civil, Administrativa y de Trabajo y de Juicios Federales en el Estado de Puebla.

reclamado no dejó de ser un acto materialmente administrativo, pues subsiste el hecho de que en relación con la quejosa éste se emitió de forma unilateral”.

Atento a lo anterior, fue que modificó los efectos de la concesión de amparo para que, ahora, la autoridad responsable sólo dejara insubsistente el oficio reclamado. Por último, se precisó que con la decisión adoptada “de manera alguna se imp[edía] que, mediante el procedimiento legal que corresponda, se determin[ara] lo que en derecho proceda en cuanto a la licencia de uso de suelo otorgada a la parte quejosa.”

- *Recurso de revisión 105/2015*<sup>50</sup> del índice del Segundo Tribunal Colegiado en Materia Administrativa, Especializado en Competencia Económica, Radiodifusión y Telecomunicaciones (si el acto no es materialmente administrativo pero la autoridad responsable lo complementó y el quejoso amplió su demanda, éstos no deben ser tomados en cuenta).

El quejoso reclamó la falta de fundamentación y motivación de un oficio emitido por la Dirección General de Concesiones de Radiodifusión del Instituto Federal de Telecomunicaciones, en el que declaró improcedente su solicitud respecto del otorgamiento de un permiso para instalar una estación de radiodifusión sonora en Monterrey, Nuevo León. El juez de Distrito tuvo por formulada la complementación de dicho acto y la ampliación de demanda respectiva. En la sentencia recurrida se concedió el amparo para el efecto de que la autoridad responsable dejara insubsistente el acto reclamado y en su lugar emitiera otro de manera fundada y motivada.

El tribunal colegiado de Circuito decidió que el acto reclamado no era materialmente administrativo, al haber derivado de una solicitud de la parte quejosa. Por tanto, adverso a lo pretendido por la autoridad responsable —recurrente— “no procedía que la autoridad responsable complementara la fundamentación y motivación de ese acto y, por consecuencia, que la amparista ampliara la demanda en torno a esa complementación”, de suerte que el juez de Distrito no estaba obligado a “resolver sobre la constitucionalidad de la resolución reclamada a la luz de dicha complementación, sino que [...] debía apreciar el acto reclamado tal y como estuviera probado ante la autoridad responsable”.

<sup>50</sup> Ejecutoria de 1 de octubre de 2015. Derivó del juicio de amparo indirecto 65/2015 del índice del Juzgado Primero de Distrito en Materia Administrativa, Especializado en Competencia Económica, Radiodifusión y Telecomunicaciones, con residencia en la Ciudad de México y jurisdicción en toda la República.

ACTOS MATERIALMENTE ADMINISTRATIVOS. SU COMPLEMENTACIÓN EN EL JUICIO...  
GUILLERMO CASTILLO SOTOMAYOR

- *Amparo indirecto 28/2015*<sup>51</sup> del índice del Juzgado Octavo de Distrito en Materias Administrativa y de Trabajo en el Estado de Jalisco (concesión de amparo en términos del artículo 124, párrafo último, de la Ley de Amparo).

El acto que el quejoso reclamó del Director General del Sistema Intermunicipal de los Servicios de Agua Potable y Alcantarillado fue la determinación de adeudo por concepto de servicio de suministro de agua potable en el inmueble de su propiedad; acto que no estaba fundado ni motivado —carec[ía] de las disposiciones legales y las circunstancias específicas que sirvieron de sustento [...] para emitir esa determinación—. Por tanto, al no haberlo complementado la autoridad responsable en su informe justificado, se concedió el amparo para el efecto de “dej[ar] insubsistente la determinación de adeudo”.

- *Recurso de revisión 20/2016*<sup>52</sup> del índice del Tribunal Colegiado en Materias Civil y Administrativa del Décimo Tercer Circuito (otra concesión de amparo en términos del artículo 124, párrafo último, de la Ley de Amparo).

El acto reclamado del Ayuntamiento de un municipio de Oaxaca consistió en el cierre de un camino mediante postes de fierro, por carecer de fundamentación y motivación. El juez de distrito requirió a las autoridades responsables complementar ese acto, sin que así lo hicieran. La sentencia emitida en el juicio de amparo indirecto decretó el sobreseimiento. El tribunal colegiado de circuito lo levantó y, ante la falta de adición del acto reclamado, determinó conceder el amparo a la parte quejosa para el efecto de que las autoridades responsables “retiren los postes de acero o fierro que instalaron [...] que impiden el libre tránsito de los peticionarios del amparo en ese lugar, y se abstengan de impedir a los quejosos ese libre tránsito, conforme a lo ya señalado”.

---

<sup>51</sup> Sentencia de 8 de mayo de 2015. Causó ejecutoria por declaración judicial el 28 de mayo de 2015.

<sup>52</sup> Ejecutoria de 19 de agosto de 2016. Derivó del juicio de amparo indirecto 803/2015 del índice del Juzgado Cuarto de Distrito en el Estado de Oaxaca.

- *Amparo indirecto 680/2016*<sup>53</sup> del índice del Juzgado Tercero de Distrito en el Estado de Baja California Sur (concesión de amparo en términos del artículo 124, párrafo último, de la Ley de Amparo, con posibilidad de emitir un acto similar al reclamado pero fundado y motivado).

El quejoso —también recurrente— reclamó dos oficios del Director General del Organismo Operador de Agua Potable, Alcantarillado y Saneamiento de La Paz, a través de los cuales esa autoridad solicitó al Director General de la Comisión Nacional del Agua la autorización para extraer agua de un pozo del cual el quejoso era concesionario. Ante la ausencia total de fundamentación de tales actos, el juez de distrito concedió el amparo para que la autoridad responsable los dejara sin efectos y “de considerar necesaria la emisión de oficios similares, deb[ieran] estar debidamente fundados y motivados”.

Al resolver el recurso de revisión, el tribunal colegiado de circuito decidió que esa concesión de amparo se ajustó a los parámetros del artículo 124, párrafo último, de la Ley de Amparo, porque no se constriñó a la autoridad responsable a reiterar los oficios reclamados, sino “sólo precisó que, de considerar necesaria la emisión de oficios similares, deberían estar fundados y motivados; sin embargo, esta posibilidad de diversos oficios similares no forma parte del cumplimiento de la ejecutoria, toda vez que la concesión es para el efecto de que se dejen insubsistentes los oficios, sin que se haya señalado que, en su lugar, se emitan los nuevos”.

- *Recurso de revisión 95/2014*<sup>54</sup> del índice del Primer Tribunal Colegiado en Materias Administrativa y de Trabajo del Décimo Primer Circuito (complementación del acto reclamado por medio de documentos anexos al informe justificado).

Los quejosos —también recurrentes— eran terceros extraños a un procedimiento administrativo que otorgó una autorización para instalar una gasolinera en la colonia donde residían. Señalaron como acto reclamado la resolución

<sup>53</sup> Sentencia de 21 de octubre de 2016. Causó ejecutoria por ministerio de ley, en atención a lo resuelto el 17 de mayo de 2017 por el Quinto Tribunal Colegiado de Circuito del Centro Auxiliar de la Quinta Región en el recurso de revisión 76/2017 de su índice, donde se declararon infundados los agravios expresados contra la porción sintetizada.

<sup>54</sup> Ejecutoria de 15 de octubre de 2014. Derivó del juicio de amparo indirecto 806/2013 del índice del Juzgado Segundo de Distrito en el Estado de Michoacán.

final de ese procedimiento por carecer de fundamentación y motivación. Al pedir el informe justificado a las autoridades responsables, el juez de distrito no les requirió la complementación del acto reclamado.

El tribunal colegiado de circuito consideró que se inobservaron las reglas del procedimiento y, por ende, ordenó su reposición. Además, estableció que la obligación de complementar el acto reclamado a que se refería el artículo 117, párrafos cuarto y séptimo, de la Ley de Amparo, podía satisfacerse “mediante la remisión de las constancias, actos, documentos o actuaciones que hayan servido para emitir y sustentar tales actos, ya sean anteriores o bien posteriores a la emisión de los mismos”. Esa obligación de complementar el acto reclamado debía relacionarse con el mandato del artículo 75, párrafo tercero, de la ley citada, en cuanto el órgano jurisdiccional debía recabar oficiosamente las pruebas rendidas ante la autoridad responsable y las actuaciones necesarias para resolver el asunto.

- *Recurso de revisión 808/2014*<sup>55</sup> del índice del Cuarto Tribunal Colegiado de Circuito del Centro Auxiliar de la Tercera Región (deber de requerir personalmente al quejoso específicamente si desea ampliar su demanda cuando la autoridad responsable complementa el acto reclamado).

El quejoso —y recurrente— reclamó de la Secretaría de Movilidad del Gobierno del Estado de Jalisco la cédula de notificación de una foto infracción, por falta de fundamentación y motivación. La autoridad responsable complementó el acto reclamado en esos aspectos, pero el juez de distrito no brindó la oportunidad al quejoso para ampliar su demanda en torno a esa adición.

El tribunal colegiado de circuito estimó que, de resolver la *litis* constitucional tal como estaba integrada, se haría nugatorio el derecho de defensa del quejoso, pues necesariamente habrían de tomarse en cuenta los argumentos expresados por la autoridad responsable para complementar el acto reclamado, aun cuando aquél no hubiera tenido la oportunidad de controvertirlos. Lo cual efectivamente ocurrió, puesto que el juez de distrito declaró infundados los conceptos de violación, con base en las manifestaciones de la autoridad responsable al adicionar el acto reclamado.

<sup>55</sup> Ejecutoria de 24 de septiembre de 2014. Derivó del juicio de amparo indirecto 771/2014 del índice del Juzgado Primero de Distrito en Materias Administrativa y de Trabajo en el Estado de Jalisco.

Aun cuando el artículo 117, párrafo último, de la Ley de Amparo sólo señalaba que debía correrse traslado al quejoso con la complementación del acto reclamado, era indispensable prevenirlo expresamente para que indicara si deseaba o no ampliar su escrito inicial, pues podría ocurrir que no lo hiciera precisamente por desconocer que tenía a su favor ese derecho. Entonces, “e[ra] imprescindible que se le indi[car]a de manera precisa [...] que aconteció una complementación [...] y, desde luego, que se le prev[iniera] específicamente para que manifest[ara] si e[ra] su deseo o no ampliar su reclamo constitucional sobre dichos tópicos”. Además, esa vista “sólo podr[ía] considerarse eficaz si [...] se notifica[ba] personalmente”.

- *Recurso de revisión 131/2014*<sup>56</sup> del índice del Tribunal Colegiado del Décimo Circuito (deber de correr traslado al quejoso con copia fotostática del informe justificado que contenga la complementación del acto reclamado).

Cuando la autoridad responsable presentó su informe justificado, al que anexó constancias para complementar el acto reclamado, el juez de distrito sólo acordó: “con apoyo en lo que dispone el artículo 117 de la Ley de Amparo; lo anterior dese vista a las partes”. El tribunal colegiado de Circuito ordenó reponer el procedimiento, ya que consideró que “además de notificar su contenido a la parte quejosa, debió correrle traslado con copia fotostática del apuntado informe” y requerirla para que emitiera la ampliación correspondiente.

- *Queja 116/2015*<sup>57</sup> del índice del Primer Tribunal Colegiado de Circuito en Materia Administrativa, Especializado en Competencia Económica, Radiodifusión y Telecomunicaciones (debe desecharse

<sup>56</sup> Ejecutoria de 11 de septiembre de 2014. Derivó del juicio de amparo indirecto 17/2014 del índice del Juzgado Noveno de Distrito en el Estado de Veracruz.

<sup>57</sup> Ejecutoria de 30 de diciembre de 2015. Derivó del juicio de amparo indirecto 1624/2015 del índice del Juzgado Primero de Distrito en Materia Administrativa, Especializado en Competencia Económica, Radiodifusión y Telecomunicaciones, con residencia en la Ciudad de México y jurisdicción en toda la República. De ella emanó la tesis aislada I.1o.A.E.59 K (10a.) de rubro: DEMANDA DE AMPARO INDIRECTO. SI EN EL ESCRITO INICIAL SE ADUCE FALTA O INSUFICIENTE FUNDAMENTACIÓN DE UN ACTO MATERIALMENTE ADMINISTRATIVO QUE NO CONSTITUYE EL RECLAMADO Y LA AUTORIDAD RESPONSABLE LO COMPLEMENTA, NO SE ACTUALIZA LA HIPÓTESIS CONTENIDA EN EL ÚLTIMO PÁRRAFO DEL ARTÍCULO 117 DE LA LEY DE LA MATERIA PARA SU AMPLIACIÓN, *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, Libro 29, abril de 2016, t. III, p. 2236.

ACTOS MATERIALMENTE ADMINISTRATIVOS. SU COMPLEMENTACIÓN EN EL JUICIO...  
GUILLERMO CASTILLO SOTOMAYOR

la ampliación de demanda cuando la autoridad responsable complementa un acto que no fue el reclamado).

El quejoso reclamó una resolución emitida dentro de un procedimiento administrativo seguido en forma de juicio mediante la cual se le impuso multa por no haber atendido un requerimiento previo dentro del plazo concedido. En los conceptos de violación se afirmó que el plazo otorgado en ese requerimiento carecía de fundamentación y motivación, sin que el requerimiento fuera reclamado como acto destacado. En el informe justificado, la autoridad responsable justificó la temporalidad del plazo. Mediante la ampliación de demanda, el quejoso –recurrente– pretendió rebatir los vicios formales subsanados por la autoridad responsable. Sin embargo, el juez de distrito desechó la ampliación al no haber sido reclamado en forma destacada ese acto; determinación que confirmó el tribunal colegiado de Circuito.

- *Amparo indirecto 637/2015*<sup>58</sup> del índice del Juzgado Séptimo de Distrito en el Estado de Chihuahua (la complementación del acto reclamado sólo opera ante la falta o insuficiente fundamentación o motivación, pero no cuando es indebida).

El acto reclamado fue una boleta de infracción levantada por un agente de tránsito, cuya fundamentación se basó en un reglamento de tránsito abrogado, lo cual pretendió subsanar la autoridad responsable en su informe justificado, donde señaló las normas vigentes cuando ocurrió la infracción. Sin embargo, de una interpretación gramatical del artículo 117, párrafo último, de la Ley de Amparo, se colegía que éste sólo se refería a los actos materialmente administrativos que carecieran de fundamentación y motivación o, bien, ésta fuera insuficiente, mas no si era indebida, por lo que esa hipótesis no era aplicable al caso. En consecuencia, al haberse inobservado el requisito de fundamentación, concedió el amparo liso y llano al quejoso.

- *Recurso de revisión 633/2015*<sup>59</sup> del índice del Primer Tribunal Colegiado de Circuito del Centro Auxiliar de la Novena Región (la

<sup>58</sup> Sentencia de 8 de diciembre de 2015. Causó ejecutoria por ministerio de ley, en atención a lo resuelto el 31 de marzo de 2016 por el Tercer Tribunal Colegiado de Circuito del Centro Auxiliar de la Décima Región en el recurso de revisión 141/2016 de su índice, donde se declararon inoperantes los agravios.

<sup>59</sup> Ejecutoria de 15 de septiembre de 2015. Derivó del juicio de amparo indirecto 689/2014 del índice del Juzgado Segundo de Distrito en el Estado de Baja California.

complementación del acto reclamado también es aplicable ante la indebida fundamentación y motivación).

El juez de distrito sobreesayó en el juicio de amparo indirecto, por estimar que el quejoso —y recurrente— no agotó el principio de definitividad, pues para combatir la clausura temporal de un establecimiento para eventos ordenada por el Jefe del Departamento de Supervisión y Permisos de la Secretaría del Ayuntamiento de Mexicali, procedía el juicio de nulidad ante el tribunal contencioso administrativo local, sin que se actualizara algún supuesto de excepción a ese principio.

Sin embargo, el tribunal colegiado de circuito consideró que “del examen del escrito de demanda de amparo se desprend[ía] que, si bien la parte quejosa alegó la falta de fundamentación y motivación en la resolución reclamada, cierto e[ra] que sus conceptos de violación fueron encaminados a evidenciar la indebida o insuficiente fundamentación y motivación del acto refutado”, por lo que se estaba ante la hipótesis de excepción al principio de definitividad establecida en el artículo 61, fracción XX, párrafo último, de la Ley de Amparo.

En su informe justificado, la autoridad responsable mejoró la fundamentación y motivación del acto reclamado, porque en éste

...se limitó a considerar que la medida de seguridad adoptada (clausura temporal) deriv[ó] de que varios vecinos manifestaron que el establecimiento [...] durante su funcionamiento gener[aba] música (ruido) con sonora intensidad y como consecuencia afecta[ba] el interés social y el orden público, en términos del artículo 6º, fracción II, del Reglamento para el Funcionamiento de Establecimientos para Eventos Sociales o Fiestas en el Municipio de Mexicali, Baja California; en dicho informe justificado señal[ó] que tal clausura se fundamenta en los artículos 1º, 4º, 5º, 6º, fracciones II y III, 35, fracción IV, 40, 41, 42, 43, 44, 45 y 46 del citado reglamento.

Pero, dado que el juez de distrito sólo tuvo por recibido el informe justificado y se limitó a dar vista con el mismo, sin correr el traslado que ordena el artículo 117, último párrafo, de la Ley de Amparo, se ordenó reponer el procedimiento a fin de que el quejoso pudiera ampliar su demanda.

ACTOS MATERIALMENTE ADMINISTRATIVOS. SU COMPLEMENTACIÓN EN EL JUICIO...  
GUILLERMO CASTILLO SOTOMAYOR

- *Recurso de revisión 53/2015*<sup>60</sup> del índice del Tercer Tribunal Colegiado de Circuito del Centro Auxiliar de la Segunda Región (es procedente el recurso de queja interpuesto por la autoridad responsable cuando el juez de distrito desecha la complementación del acto reclamado, sobre el argumento de que no está vinculada con éste).

El acto reclamado consistió en una infracción de tránsito. La autoridad responsable —recurrente— como complemento de ese acto, allegó un oficio signado por el Secretario del Ayuntamiento de un municipio de Tlaxcala. Empero, el juez de distrito acordó no tomarlo en cuenta, al no estar vinculado con el acto reclamado. En consecuencia, concedió el amparo para el efecto de dejar insubsistente el acto reclamado.

El tribunal colegiado de Circuito indicó que el oficio aludido quedó fuera de la *litis* constitucional y fue ajustado a derecho que no fuera tomado en cuenta como complementación del acto reclamado en la sentencia recurrida. Ese trámite no fue violatorio de las reglas del procedimiento que ameritara su reposición de acuerdo con el artículo 91, fracción IV, de la Ley de Amparo, con motivo de que para ello “e[ra] necesario que [...] haya dejado sin defensa a las partes, lo que no aconteció en el asunto, puesto que tenían a su alcance el medio de impugnación respectivo para combatirla”. El acuerdo donde el juez de distrito decidió excluir de la *litis* el oficio aportado por la autoridad responsable “quedó firme al no combatirse con el medio de defensa conducente, esto es, el recurso de queja previsto en el artículo 97, fracción I, inciso e), de la Ley de Amparo”.

- *Queja 39/2015*<sup>61</sup> del índice del Primer Tribunal Colegiado en Materias Penal y Administrativa del Octavo Circuito (es procedente el recurso de queja interpuesto por la autoridad responsable cuando el juez de distrito ordena correr traslado a la parte quejosa con el informe justificado a fin de que amplíe su demanda).

El quejoso reclamó la inmovilización de cuentas bancarias decretada dentro de una averiguación previa. El juez de distrito estimó que la autoridad

<sup>60</sup> Ejecutoria de 16 de abril de 2015. Derivó del juicio de amparo indirecto 888/2014 del índice del Juzgado Segundo de Distrito en el Estado de Tlaxcala.

<sup>61</sup> Ejecutoria de 1 de octubre de 2015, emitida por mayoría de votos; el voto particular fue en el sentido de declarar improcedente el medio de impugnación. Derivó del juicio de amparo indirecto 1993/2013 del índice del Juzgado Cuarto de Distrito en La Laguna.

responsable —recurrente— pretendió complementar ese acto en su informe justificado, por lo que ordenó correr traslado con el mismo a la parte quejosa a fin de que emitiera la ampliación respectiva. El tribunal colegiado de circuito analizó el medio de impugnación en cuanto al fondo —por lo que implícitamente decidió que era procedente— y determinó que, al no ser el acto reclamado materialmente administrativo sino penal, el juez de distrito sólo “debió poner a la vista de las partes tanto el informe justificado [...] como las constancias que anexó al mismo, sin correr traslado a la quejosa con tales documentos, para que ampliara la demanda”.

- *Recurso de revisión 588/2014*<sup>62</sup> del índice del Cuarto Tribunal Colegiado de Circuito del Centro Auxiliar de la Tercera Región (debe agotarse el principio de definitividad cuando el acto reclamado esté fundado y motivado, y sea de fecha anterior a la demanda de amparo, a pesar de que el quejoso manifieste haberlo desconocido antes de rendirse el informe justificado).

El quejoso —recurrente— reclamó del Delegado Estatal en Jalisco del Instituto Mexicano del Seguro Social un memorando que contenía su baja patronal del régimen obligatorio establecido en la Ley del Seguro Social. Manifestó haber conocido ese acto cuando acudió a realizar trámites relacionados con el cumplimiento de sus obligaciones en materia de seguridad social; momento en que fue informado que no podía efectuarlos, por haber causado baja. En sus conceptos de violación, sostuvo la falta de fundamentación y motivación del acto reclamado. En la sentencia recurrida, el juez de distrito sobreesayó en el juicio de amparo porque el quejoso no agotó el juicio de nulidad ante el antes denominado Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa.

El tribunal colegiado de circuito confirmó ese fallo, porque no se surtía la excepción al principio de definitividad prevista en el artículo 61, fracción XX, párrafo último, de la Ley de Amparo. Ello, en virtud de que, si el memorando reclamado era de fecha anterior a la promoción del juicio de amparo y si estaba fundado y motivado, entonces no podía sostenerse que fue hasta el informe justificado cuando la autoridad responsable proporcionó esos requisitos. Además, la norma citada no preveía como excepción al principio de

<sup>62</sup> Ejecutoria de 27 de agosto de 2014. Derivó del juicio de amparo indirecto 1969/2013 del índice del Juzgado Tercero de Distrito en Materias Administrativa y de Trabajo en el Estado de Jalisco. De ella emanó la tesis aislada (III Región) 4o.19 K (10a.) véase nota 29.

definitividad el supuesto relativo a que el acto reclamado sí estuviera fundado y motivado, pero no fuera del conocimiento del quejoso. De lo contrario, se “generaría la presentación indiscriminada de juicios de amparo, porque bastaría que los quejosos expresaran desconocer el acto para hacer viable el juicio de amparo que se instituyó como un medio extraordinario de defensa”.

## VII. LA COMPLEMENTACIÓN DEL ACTO RECLAMADO: ESQUEMA DE LA SUSTANCIACIÓN Y RESOLUCIÓN DEL JUICIO DE AMPARO INDIRECTO

### 1. ¿CÓMO SE SUSTANCIA EL JUICIO DE AMPARO INDIRECTO?

De acuerdo con el derecho legislado y jurisprudencial, la teoría y los precedentes analizados en los apartados anteriores, el curso de un juicio de amparo indirecto “estándar” en que se reclame un acto materialmente administrativo por vicios en su fundamentación y motivación debe observar las etapas siguientes:<sup>63</sup>

- Cuando reciba una demanda de amparo indirecto en la que se reclame un acto por vicios de fundamentación y motivación y decida que se trata de un acto materialmente administrativo, debe:
  - *Abstenerse de desechar* la demanda con base en el no agotamiento del principio de definitividad,<sup>64</sup>
  - *Requerir* a la autoridad responsable para que, al rendir su informe justificado, complemente el acto reclamado en los aspectos denunciados, lo que puede hacer mediante el envío de las constancias que haya tomado en cuenta para emitirlo, y
  - *Apercibirla* en el sentido que, de no cumplir con dicha complementación y emitir una sentencia concesoria, en ésta se considerará que el acto reclamado presenta un vicio de fondo que impide su reiteración.<sup>65</sup>

<sup>63</sup> Es importante destacar que el derecho jurisprudencial —e incluso el derecho legislado— puede generar cambios en el esquema propuesto.

<sup>64</sup> Tesis aislada VI.1o.A.49 K (10a.) véase nota 28.

<sup>65</sup> Tesis aislada II.4o.A.4 K (10a.) del Cuarto Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Segundo Circuito, de rubro: REPOSICIÓN DEL PROCEDIMIENTO EN EL AMPARO. DEBE ORDENARSE SI AL SOLICITAR A LAS AUTORIDADES RESPONSABLES SU INFORME JUSTIFICADO, EL JUEZ DE DISTRITO

- Si la autoridad responsable adiciona el acto reclamado, entonces debe correr traslado a la parte quejosa *con copia de esa complementación*, mediante notificación personal y requerirla expresamente para que, si es su deseo, amplíe su demanda en el plazo de 15 días, exclusivamente respecto de los aspectos complementados.<sup>66</sup>

Pero si dicha ampliación sólo puede referirse a lo que adicione la autoridad responsable, entonces cuando ésta no complementa el acto reclamado, por considerar que está suficientemente fundado y motivado, no debe requerirse al quejoso para que amplíe su demanda, en razón de que ésta se encuentra sujeta a una adición que no tuvo lugar.<sup>67</sup>

- Si el quejoso amplía su demanda de amparo indirecto, debe:
  - Dar vista a las partes,
  - En su caso, emplazar a las autoridades responsables que se señalen en la ampliación, y
  - Diferir la celebración de la audiencia constitucional.

Además, es pertinente señalar otros posibles escenarios que el derecho jurisprudencial ha incorporado:

---

NO LAS REQUIERE EN TÉRMINOS DEL ARTÍCULO 117, ÚLTIMO PÁRRAFO, DE LA LEY DE LA MATERIA, NO OBSTANTE QUE EL QUEJOSO ADUZCA LA FALTA O INSUFICIENCIA DE FUNDAMENTACIÓN Y MOTIVACIÓN DEL ACTO MATERIALMENTE ADMINISTRATIVO RECLAMADO, *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, Libro 34, septiembre de 2016, t. IV, p. 2952.

<sup>66</sup> Tesis aislada IV.2o.A.74 K (10a.) del Segundo Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Cuarto Circuito, de rubro: VIOLACIÓN A LAS LEYES DEL PROCEDIMIENTO DE AMPARO. SE ACTUALIZA POR LA OMISIÓN DE DAR VISTA AL QUEJOSO PARA QUE AMPLÍE SU DEMANDA RESPECTO DE LA COMPLEMENTACIÓN DE LA FUNDAMENTACIÓN Y MOTIVACIÓN DEL ACTO MATERIALMENTE ADMINISTRATIVO RECLAMADO, REALIZADA POR LA AUTORIDAD RESPONSABLE, AL RENDIR SU INFORME JUSTIFICADO, *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, Libro 9, Agosto de 2014, t. III, p. 1986.

<sup>67</sup> Tesis aislada VI.1o.A.72 A (10a.) del Primer Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Sexto Circuito, de rubro: FALTA O INSUFICIENCIA DE FUNDAMENTACIÓN Y MOTIVACIÓN. SI LA AUTORIDAD RESPONSABLE AL RENDIR SU INFORME JUSTIFICADO NO COMPLEMENTA ESOS ASPECTOS POR ESTIMAR QUE EL ACTO RECLAMADO LOS CUMPLE, NO PROCEDE CORRER TRASLADO AL QUEJOSO CON AQUÉL, EN TÉRMINOS DEL ÚLTIMO PÁRRAFO DEL ARTÍCULO 117 DE LA NUEVA LEY DE AMPARO, *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, Libro 9, agosto de 2014, t. III, p. 1760.

ACTOS MATERIALMENTE ADMINISTRATIVOS. SU COMPLEMENTACIÓN EN EL JUICIO...  
GUILLERMO CASTILLO SOTOMAYOR

- Si en el escrito inicial el quejoso atribuye vicios formales a un acto materialmente administrativo que no constituye el acto reclamado y, al rendir su informe justificado, la autoridad responsable *motu proprio* complementa aquél. En este caso, el juez de distrito no debe correr traslado a la parte quejosa para que amplíe su demanda, pues ello sólo ocurre cuando el mecanismo legal analizado se acciona respecto del acto reclamado, mas no sobre uno diverso. De presentarse un escrito de ampliación de demanda, el juez de amparo deberá desecharla.<sup>68</sup>
- Si la autoridad responsable *motu proprio* complementa el acto reclamado, pero el juez de distrito rechaza tal complementación porque considera que no se trata de un acto materialmente administrativo, ¿procede en su contra el recurso de queja conforme al artículo 97, fracción I, inciso e),<sup>69</sup> de la Ley de Amparo, interpuesto por la autoridad responsable? No, ya que no se le ocasiona un daño grave e irreparable en sentencia definitiva, pues si el juez de distrito estima que el acto reclamado no es materialmente administrativo, entonces no podrá dictar un fallo en el que restrinja a la autoridad responsable la posibilidad de reiterarlo.<sup>70</sup>
- ¿Qué ocurre si el quejoso, al ampliar su demanda, no acompaña copias de traslado? El juez de distrito debe otorgarle el plazo de 5 días para que lo haga, tal como ocurre frente al mismo supuesto respecto del escrito inicial.<sup>71</sup>

<sup>68</sup> Tesis aislada I.1o.A.E.59 K (10a.) véase nota 58.

<sup>69</sup> Artículo 97. El recurso de queja procede:

I. En amparo indirecto, contra las siguientes resoluciones:

[...]

e) Las que se dicten durante la tramitación del juicio, o del incidente de suspensión, que no admitan expresamente el recurso de revisión y que por su naturaleza trascendental y grave puedan causar perjuicio a alguna de las partes, no reparable en la sentencia definitiva; así como las que con las mismas características se emitan después de dictada la sentencia en la audiencia constitucional;

<sup>70</sup> Tesis aislada I.1o.A.E.70 K (10a.) del Primer Tribunal Colegiado de Circuito en Materia Administrativa, Especializado en Competencia Económica, Radiodifusión y Telecomunicaciones, con residencia en la Ciudad de México y jurisdicción en toda la República, de rubro: RECURSO DE QUEJA PREVISTO EN EL ARTÍCULO 97, FRACCIÓN I, INCISO E), DE LA LEY DE AMPARO. ES IMPROCEDENTE EL INTERPUESTO POR LA AUTORIDAD RESPONSABLE CONTRA EL AUTO QUE RECHAZA LA COMPLEMENTACIÓN DE LA FUNDAMENTACIÓN Y MOTIVACIÓN DEL ACTO RECLAMADO, POR ESTIMAR QUE NO ES MATERIALMENTE ADMINISTRATIVO, *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, Libro 43, junio de 2017, t. IV, p. 2979.

<sup>71</sup> Tesis aislada III.5o.A.2 K (10a.) del Quinto Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Tercer Circuito, de rubro: DEMANDA DE AMPARO. EL PLAZO DE CINCO DÍAS PARA QUE EL QUEJOSO PRESENTE LAS COPIAS OMITIDAS, ADICIONAL AL DE QUINCE PARA LA PROMOCIÓN DEL

## 2. ¿CÓMO SE RESUELVE EL JUICIO DE AMPARO INDIRECTO?

La Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha establecido<sup>72</sup> que si la fundamentación y motivación del acto materialmente administrativo reclamado no quedan acreditados en el curso del proceso de amparo, entonces sobreviene la declaración de su inconstitucionalidad basada en que se trata de un vicio de fondo, no de forma, que impide su reiteración. Empero, lo anterior está sujeto a diversos matices, en razón de que no basta la mera afirmación de la parte quejosa en el sentido de que el acto materialmente administrativo adolece de irregularidades en su fundamentación y motivación para que, de no complementarlo la autoridad responsable, se conceda un amparo de fondo.

Así, al dictar la sentencia constitucional, deben —verificados los presupuestos procesales— observarse las pautas siguientes, como regla general.<sup>73</sup>

- Analizar si se está ante la excepción al principio de definitividad, como sigue:
  - Si el acto reclamado (1) satisface los requisitos de fundamentación y motivación, (2) es de fecha anterior a la presentación de la demanda de amparo y (3) fue notificado al quejoso,<sup>74</sup> se decretará el sobreseimiento.<sup>75</sup>
  - Si (1) colma tales exigencias pero fue emitido después de la promoción del juicio de amparo o (2) no fue notificado al quejoso o, bien, si (3) adolece de vicios formales, entonces habrá de verificarse el cumplimiento de los demás requisitos de procedibilidad, salvado lo cual, el estudio de fondo se hará en los términos siguientes:
- Calificar los conceptos de violación relativos a los vicios de fundamentación y motivación<sup>76</sup> y, si se consideran infundados

---

JUICIO, ES APLICABLE A SU AMPLIACIÓN, *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, Libro 29, abril de 2016, t. III, p. 2235.

<sup>72</sup> Tesis aislada 2a. CXV/2016 (10a.) véase nota 24.

<sup>73</sup> Se insiste que los supuestos de excepción son sólo de manera enunciativa. (Véase apartado V. La complementación del acto reclamado: flujo de la argumentación, de este trabajo):

- Cuando se reclamen actos inconstitucionales en sí mismos,
- Cuando tales actos se basen en alguna categoría sospechosa o protegida, y
- Cuando se reclama la falta de ejercicio de facultades de alguna autoridad.

<sup>74</sup> Artículo 9º, párrafo primero, de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo.

<sup>75</sup> Tesis aislada (III Región) 4o.19 K (10a.) véase nota 29.

<sup>76</sup> Tesis aislada VI.Io.A.71 A (10a.) del Primer Tribunal Colegiado en Materia Administrativa

ACTOS MATERIALMENTE ADMINISTRATIVOS. SU COMPLEMENTACIÓN EN EL JUICIO...  
GUILLERMO CASTILLO SOTOMAYOR

porque el acto reclamado sí satisfaga tales requisitos, entonces el juez de distrito habrá de negar la protección constitucional inclusive si la autoridad responsable omitió complementarlo al rendir su informe justificado, pues ello no trasciende.

Llegados a este punto, si en la demanda de amparo también se expresaron conceptos de violación dirigidos a combatir el acto reclamado por aspectos diversos a vicios formales, evidentemente éstos deben ser analizados y conceder o negar el amparo, según corresponda.

- En cambio, si el juez de distrito decide que son fundados los argumentos de la parte quejosa y que, por ello, el acto reclamado adolece de falta o insuficiencia de fundamentación y motivación, debe verificar lo siguiente:<sup>77</sup>
  - Si la autoridad responsable no complementó el acto reclamado al rendir su informe justificado o, si lo pretendió hacer, aquél sigue presentando vicios en su fundamentación y motivación. En este supuesto, el juez de distrito habrá de conceder el amparo a la parte quejosa, considerando para ello que el acto reclamado contiene un vicio de fondo que impide a la autoridad

---

del Sexto Circuito, de rubro: FALTA O INSUFICIENTE FUNDAMENTACIÓN Y MOTIVACIÓN DEL ACTO MATERIALMENTE ADMINISTRATIVO. SU SOLA AFIRMACIÓN NO BASTA CUANDO AL RENDIR EL INFORME JUSTIFICADO, LA AUTORIDAD NO COMPLEMENTA TALES ASPECTOS EN TÉRMINOS DEL ÚLTIMO PÁRRAFO DEL ARTÍCULO 117 DE LA NUEVA LEY DE AMPARO, PARA QUE INVARIABLEMENTE SE ACTUALICE UN VICIO DE FONDO Y SE CONCEDA EL AMPARO CON FUNDAMENTO EN EL ÚLTIMO PÁRRAFO *IN FINE* DEL ARTÍCULO 124 DE LA CITADA LEY, *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, Libro 9, agosto de 2014, t. III, p. 1774.

<sup>77</sup> Tesis aisladas del Primer Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Séptimo Circuito siguientes:

- VII.1o.A.10 A (10a.) de rubro: ACTOS MATERIALMENTE ADMINISTRATIVOS. SI A PESAR DE QUE LA RESPONSABLE LOS COMPLEMENTÓ EN CUANTO A SU FALTA O INSUFICIENTE FUNDAMENTACIÓN Y MOTIVACIÓN ADUCIDA EN LA DEMANDA DE AMPARO, ÉSTA PERSISTE, DEBE CONSIDERARSE QUE PRESENTAN UN VICIO DE FONDO QUE IMPIDE A LA AUTORIDAD REITERARLOS (LEGISLACIÓN VIGENTE A PARTIR DEL 3 DE ABRIL DE 2013), *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, Libro 18, mayo de 2015, t. III, p. 2096.
- VII.1o.A.9 A (10a.) de rubro: ACTOS MATERIALMENTE ADMINISTRATIVOS. CONSECUENCIAS DE LA OMISIÓN DE LA AUTORIDAD RESPONSABLE DE RENDIR SU INFORME JUSTIFICADO O DE HACERLO SIN COMPLEMENTAR LA FALTA O INSUFICIENCIA DE FUNDAMENTACIÓN Y MOTIVACIÓN DE AQUÉLLOS ADUCIDA EN LA DEMANDA DE AMPARO (LEGISLACIÓN VIGENTE A PARTIR DEL 3 DE ABRIL DE 2013), *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, Libro 18, mayo de 2015, t. III, p. 2094.

responsable reiterarlo. Esto último significa que la autoridad responsable no estará en aptitud de emitir un acto en que, nuevamente, vulnere los derechos humanos que conculcó el primero, pues expresamente está aparejada a una proscripción en ese sentido.<sup>78</sup>

- Sila autoridad responsable complementó adecuadamente el acto reclamado —en cuanto a su fundamentación y motivación— al rendir su informe justificado. A esta hipótesis la Ley de Amparo no vincula consecuencia alguna salvo tomar en cuenta la complementariedad vertida por la autoridad responsable, de modo que la sentencia de amparo deberá sujetarse a las reglas generales de su emisión, para contratar los conceptos de violación expresados en la ampliación de demanda frente al acto reclamado y a lo adicionado por la autoridad responsable en su informe justificado.

## VIII. REFLEXIONES FINALES

A manera de conclusión, cabe resaltar que la complementación del acto reclamado, en tanto figura novedosa, representa un campo donde pueden confluir puntos de vista diversos e incluso antagónicos. Por ello, a continuación se aportan herramientas interpretativas que conduzcan hacia su buen funcionamiento.

### 1. PROCEDENCIA DEL RECURSO DE QUEJA

¿En qué momento pueden combatirse mediante queja las determinaciones que el juez de distrito dicte en el curso del juicio de amparo? Es innegable que ese medio de impugnación procede contra los autos que admitan o desechen la ampliación de demanda, en términos del artículo 97, fracción I, inciso a),<sup>79</sup>

<sup>78</sup> Tesis aislada VI.1o.A.74 A (10a.) del Primer Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Sexto Circuito, de rubro: REGLA ESPECIAL PREVISTA DE MANERA COMPLEMENTARIA EN LOS PÁRRAFOS FINALES DE LOS ARTICULOS 117 Y 124 DE LA LEY DE AMPARO, RELATIVA A LA FALTA O INSUFICIENCIA DE LA FUNDAMENTACIÓN Y MOTIVACIÓN DE LOS ACTOS RECLAMADOS EN ASUNTOS VINCULADOS CON LA MATERIA ADMINISTRATIVA. DA LUGAR A DIVERSAS HIPÓTESIS QUE PUEDEN PRESENTARSE, DERIVADAS DE LA ACTUACIÓN QUE DESPLIEGUE LA AUTORIDAD RESPONSABLE AL RENDIR SU INFORME JUSTIFICADO (LEGISLACIÓN VIGENTE A PARTIR DEL 3 DE ABRIL DE 2013), *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, Libro 10, septiembre de 2014, t. III, p. 2560.

<sup>79</sup> Artículo 97. El recurso de queja procede:

I. En amparo indirecto, contra las siguientes resoluciones:

ACTOS MATERIALMENTE ADMINISTRATIVOS. SU COMPLEMENTACIÓN EN EL JUICIO...  
GUILLERMO CASTILLO SOTOMAYOR

de la Ley de Amparo. Pero cuando frente a las determinaciones que el órgano jurisdiccional de amparo emita frente al informe justificado, ¿procede el recurso de queja conforme al inciso e)<sup>80</sup> de la fracción indicada?

Tomando en cuenta que esa hipótesis de procedencia del recurso de queja gira en torno —principalmente— a un criterio de irreparabilidad,<sup>81</sup> relativo a que la violación procesal no pueda ser solventada en la sentencia definitiva, se concluye la procedencia de ese medio de defensa en los escenarios siguientes, según lo interponga la parte quejosa o la autoridad responsable, como se expone en el cuadro siguiente (ver cuadro 4):

---

a) Las que admitan total o parcialmente, desechen o tengan por no presentada una demanda o su ampliación;

<sup>80</sup> Artículo 97. [...]

I. [...]

e) Las que se dicten durante la tramitación del juicio, o del incidente de suspensión, que no admitan expresamente el recurso de revisión y que por su naturaleza trascendental y grave puedan causar perjuicio a alguna de las partes, no reparable en la sentencia definitiva; así como las que con las mismas características se emitan después de dictada la sentencia en la audiencia constitucional;

<sup>81</sup> Contradicción de tesis 12/2015 resuelta por el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación el 2 de junio de 2015, párrafos 63, 64, 66 y 68 a 71.

Hipótesis	Quejoso	Autoridad responsable
El juez de distrito acuerda tener por <i>no recibido el informe justificado ni la complementación</i> del acto reclamado.	<b>No</b> es procedente el recurso de queja, porque las consecuencias en sentencia definitiva son la presunción de certeza del acto reclamado y la presunción de que presenta un vicio de fondo que impide su reiteración. Por tanto, en este escenario se logra una concesión de amparo en términos del artículo 124, párrafo último, de la Ley de Amparo.	<b>Si</b> es procedente, porque: <i>(i)</i> Si el acto reclamado está debidamente fundado y motivado, y es anterior a la presentación de la demanda de amparo, pero el quejoso no lo aportó, al tener –el juez de distrito– por no recibido el informe justificado, se veda la posibilidad de sobreseer por no agotamiento del principio de definitividad. <i>(ii)</i> Si el acto reclamado tiene vicios formales, al rechazar –el juez de distrito– su complementación, se surte la consecuencia prevista en el artículo 124, párrafo último, de la Ley de Amparo y, por tanto, se dicta una sentencia concesoria.
Si tiene por recibido el informe justificado pero <i>no la complementación</i> del acto reclamado, y sólo ordena dar vista a las partes con el contenido de aquél.	<b>No</b> es procedente, porque el resultado será el dictado de una sentencia concesoria de amparo según el artículo 124, párrafo último, de la Ley de Amparo, acorde con sus pretensiones.	<b>Si</b> es procedente, porque la consecuencia que puede alcanzarse en sentencia definitiva será adversa a sus intereses.
Si tiene por recibido tanto el informe justificado como la complementación del acto reclamado, pero sólo ordena <i>dar vista</i> a las partes con su contenido.	<b>Si</b> es procedente, porque se genera desequilibrio procesal en su perjuicio.	<b>No</b> es procedente, porque no le causa perjuicio, ya que en la sentencia respectiva se desestimarán los conceptos de violación sobre la fundamentación y motivación, al haberse aceptado la adición de estos requisitos. Sin embargo, puede razonarse en sentido contrario –es decir, que sí sea procedente el recurso de queja– si la autoridad argumenta que el trascurso del tiempo le genera perjuicio, porque de no corregirse esta violación procesal a través del recurso de queja, existe la posibilidad de que ello no ocurra hasta que el tribunal colegiado de circuito ordene la reposición del procedimiento al resolver el recurso de revisión contra la sentencia definitiva.
Si tiene por recibido tanto el informe justificado como la complementación del acto reclamado y ordena <i>correr traslado</i> con ellos a la parte quejosa <i>para que amplíe</i> su demanda.	<b>No</b> es procedente, porque se respeta el equilibrio procesal.	<b>No</b> es procedente, incluso si argumenta que el acto reclamado no es materialmente administrativo, porque: <i>(i)</i> Si en sentencia definitiva se califica así el acto reclamado, entonces no se habrá causado perjuicio a la autoridad responsable. <i>(ii)</i> Pero si en ese fallo se decide que el acto reclamado sí es materialmente administrativo, tiene a su alcance el recurso de revisión.

Cuadro 4. Fuente: elaboración propia.

## 2. DESARROLLO JURISPRUDENCIAL

La novedad de la figura de la complementación del acto reclamado explica el poco desarrollo académico sobre el tema. De ahí que deba acudir directamente al derecho jurisprudencial y a la práctica judicial para profundizar sobre dicha institución y examinar su evolución.

Esta figura jurídica novedosa hace patente la importancia del derecho jurisprudencial en su desarrollo. Para ello, deben abstraerse todos los escenarios relevantes que el legislador no logró prever al crear la institución en estudio, a fin de garantizar la seguridad jurídica de los justiciables.

Ahora, la interpretación que el Poder Judicial de la Federación ha realizado al respecto se ha plasmado, en su mayor parte, en criterios aislados de tribunales colegiados de circuito. Sin embargo, las reglas de obligatoriedad de la juris-

ACTOS MATERIALMENTE ADMINISTRATIVOS. SU COMPLEMENTACIÓN EN EL JUICIO...  
GUILLERMO CASTILLO SOTOMAYOR

prudencia tornan meramente orientadoras esas tesis, pero no vinculantes. Ello da pie a que los operadores jurídicos puedan adoptar posiciones antagónicas, sobre casos semejantes sometidos a su potestad, esto trae consigo una grieta en la seguridad jurídica de las personas.

### 3. JUSTICIA INTEGRAL

No obstante, se considera que esa hendidura en la seguridad jurídica puede ser reducida si los impartidores de justicia dan preeminencia a los instrumentos del criterio de interpretación funcional —principalmente el argumento teleológico—<sup>82</sup> por encima de los relativos al criterio gramatical —argumento semántico y *a contrario*—<sup>83</sup> y sistemático.<sup>84</sup> Desde esa perspectiva, debe partirse de que el propósito de la complementación del acto materialmente administrativo reclamado en el juicio de amparo indirecto es minimizar los formalismos de la justicia mexicana, evitar la concesión de amparos por vicios formales e impulsar una justicia constitucional sustantiva o de mayor beneficio. Y, a partir de lo anterior, interpretar y argumentar las disposiciones normativas en torno a la figura analizada, como se propone más adelante.

#### *A) Falta de insuficiente y indebida? fundamentación y motivación*

La falta de fundamentación y motivación de un acto de autoridad consiste en la ausencia total de tales requisitos, en tanto su insuficiencia estriba en que sí los contiene, pero de forma incompleta; lo que se distingue de la fundamentación y motivación indebidas, que surge cuando dichos elementos también están presentes, pero no de forma incompleta, sino incongruente.<sup>85</sup>

<sup>82</sup> El argumento teleológico “*justifica atribuir a una disposición normativa el significado que se corresponda con la finalidad del precepto, por entenderse que la norma es un medio para alcanzar un fin*” en Ezquiaga Ganuzas, Francisco Javier, *La motivación de las decisiones interpretativas electorales*, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, México, 2012, p. 248, disponible en: [portales.te.gob.mx/publicaciones/contenidos/516](http://portales.te.gob.mx/publicaciones/contenidos/516)

<sup>83</sup> El uso del argumento semántico consiste en resolver la duda interpretativa o justificar el significado sin salir del texto objeto de interpretación, es decir, recurrir a las reglas de uso del lenguaje en el que está redactado el enunciado objeto de interpretación. El argumento *a contrario* justifica excluir la aplicación de la consecuencia jurídica prevista por una norma para un determinado supuesto de hecho, a otros supuestos de hecho diferentes a los expresamente mencionados por ella. *Ibidem*, pp. 119 y 150.

<sup>84</sup> Sobre los criterios de interpretación y sus instrumentos véase *ibidem*, pp. 99-100.

<sup>85</sup> Para ejemplificar la diferencia aludida, piénsese en un acto donde la autoridad señala correctamente los preceptos legales que fundan su competencia material, pero omite

Ahora, de emplear un argumento semántico sobre el enunciado cuando en la demanda se aduzca la falta o insuficiencia de fundamentación y motivación del artículo 117, párrafo último, de la Ley de Amparo, la complementación del acto reclamado opera cuando sus vicios formales exclusivamente consistan en la falta o insuficiencia de fundamentación y motivación, o si cuando éstos contengan vicios tanto en una como en otra. Se excluye —con base en un argumento *a contrario*— la aplicación de esa figura cuando se denuncia la indebida fundamentación y motivación. Lo mismo acontece cuando se alegan vicios.

En contraste, de utilizar un argumento teleológico, la figura examinada también es aplicable si se aduce indebida fundamentación o motivación, ya que se admite que en una mayor cantidad de casos se evitará la concesión de amparos por vicios de forma y se privilegiará una justicia sustantiva.

Incluso ello guarda consonancia con el derecho jurisprudencial que postula la improcedencia de la revisión fiscal cuando el Tribunal Federal de Justicia Administrativa declara la nulidad del acto impugnado por vicios formales, entre ellos, la indebida fundamentación y motivación.<sup>86</sup>

#### B) Informe justificado

Misma suerte ocurre si la porción normativa en su informe justificado la autoridad deberá complementar en esos aspectos el acto reclamado se lee de manera gramatical. En efecto, con esa herramienta interpretativa, si la autoridad responsable sólo puede adicionar los vicios formales del acto reclamado en el escrito del informe justificado, se obstaculiza su carga argumentativa para desvirtuar la presunción de inconstitucionalidad que le corresponde en ese momento. Mientras que una interpretación teleológica

---

citar aquéllos que le otorgan competencia territorial; en este caso se hablará de *insuficiente* fundamentación. En contraste, la fundamentación será *indebida* si una autoridad emite un acto relacionado con un tema específico (por ejemplo, uso de suelo), pero basa su actuar en normas pertenecientes a un ordenamiento que no tiene relación alguna con ese tema (por ejemplo, la Ley Federal de Telecomunicaciones y Radiodifusión).

<sup>86</sup> Jurisprudencia 2a./J. 88/2011 de rubro: REVISIÓN FISCAL. ES IMPROCEDENTE CONTRA LAS SENTENCIAS DEL TRIBUNAL FEDERAL DE JUSTICIA FISCAL Y ADMINISTRATIVA QUE SÓLO DECLAREN LA NULIDAD DEL ACTO ADMINISTRATIVO IMPUGNADO POR VICIOS FORMALES EN CUALQUIERA DE LOS SUPUESTOS MATERIALES PREVISTOS EN EL ARTÍCULO 63 DE LA LEY FEDERAL DE PROCEDIMIENTO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO (APLICACIÓN DE LA JURISPRUDENCIA 2A./J. 150/2010), *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, t. XXXIV, agosto de 2011, p. 383.

ACTOS MATERIALMENTE ADMINISTRATIVOS. SU COMPLEMENTACIÓN EN EL JUICIO...  
GUILLERMO CASTILLO SOTOMAYOR

revelará que la intelección de ese enunciado permite también complementar el acto reclamado con el informe justificado, es decir, mediante constancias adjuntas a éste, en razón de que el punto central no radica en el continente de esa complementación, sino en el contenido de ésta.

C) *Principio de definitividad*

En el juicio de amparo, la regla general es su procedencia, en tanto la excepción es la actualización de alguna causal de improcedencia. Por ello, si bien éstas deben interpretarse de manera estricta, las excepciones a tales motivos de improcedencia deben ser aplicadas de manera extensiva en la medida que privilegian el análisis de fondo.

El artículo 61, fracción XX, estatuye el principio de definitividad cuando se reclaman actos administrativos. No obstante, el párrafo penúltimo de esa fracción establece como excepción al agotamiento de ese principio, el caso en que dichos actos *carece[n] de fundamentación*. En el mismo sentido, el párrafo último prevé que si la autoridad responsable señala la fundamentación y motivación del acto reclamado, operará la excepción al principio de definitividad contenida en el párrafo anterior.

Empleando un argumento gramatical y sistemático, si la excepción prevista en el párrafo último de la fracción aludida, remite al párrafo anterior, debe entenderse que sólo opera cuando el vicio formal atribuido al acto reclamado es la ausencia de fundamentación. Entonces la consecuencia práctica será el sobreseimiento por no agotamiento del principio de definitividad, a menos que el acto reclamado carezca de fundamentación; es decir, el acento se coloca sobre las características que reviste el acto reclamado.

Decantarse por un argumento sistemático y teleológico, en cambio, consiente que dicha excepción al principio de definitividad también se presente cuando el quejoso atribuya falta, indebida o insuficiente fundamentación y/o motivación, aun cuando el acto reclamado sí satisfaga esos requisitos; esto es, lo determinante ya no es el acto reclamado —pues éste incluso puede estar suficientemente fundado y motivado— sino la carga argumentativa mínima del quejoso. De modo que, si el acto reclamado reúne o no las exigencias de fundamentación y motivación no es un tema de procedibilidad, sino de fondo, puesto que con base en él se declararán infundados los conceptos de violación del quejoso.

## IX. REFERENCIAS

### BIBLIOGRÁFICAS

- Astudillo, César, *El bloque y el parámetro de constitucionalidad en México*, Tirant lo Blanch, México, 2014.
- Burgoa, Ignacio, *El juicio de amparo*, 43a. ed., Porrúa, México, 2012.
- Devis Echandía, Hernando, *Teoría general del proceso*, Temis-Ubijus, Bogotá, 2015.
- Ferrer Mac-Gregor, Eduardo y Sánchez Gil, Rubén, *El nuevo juicio de amparo. Guía de la reforma constitucional y la nueva Ley de Amparo*, 3a. ed., México, Porrúa-UNAM-IMDPC, 2013.

### ELECTRÓNICAS

- Consejo de la Judicatura Federal, Sistema Integral de Seguimiento de Expedientes, versión pública disponible en: <http://www.dgepj.cjf.gob.mx/paginas/serviciosTramites.htm?pageName=servicios%2Fexpedientes.htm>
- Ezquiaga Ganuzas, Francisco Javier, *La motivación de las decisiones interpretativas electorales*, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, México, 2012, p. 248, disponible en: [portales.te.gob.mx/publicaciones/contenidos/516](http://portales.te.gob.mx/publicaciones/contenidos/516)
- Flores Ayvar, Lawrence, “El exceso ritual manifiesto”, en Godínez Méndez, Wendy A. y García Peña, José Heriberto (coords.), *Temas actuales del derecho. El derecho ante la globalización, 40 años de vida académica Jorge Witker*, Serie Doctrina Jurídica núm. 709, Instituto de Investigaciones Jurídicas UNAM, México, 2014, pp. 247-265, disponible en: [archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/8/3826/32.pdf](http://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/8/3826/32.pdf)
- Sánchez Gil, Rubén, “La presunción de constitucionalidad”, en Ferrer Mac-Gregor Poisot, Eduardo y Zaldívar Lelo de Larrea, Arturo (coords.), *La ciencia del derecho procesal constitucional. Estudios en homenaje a Héctor Fix-Zamudio en sus cincuenta años como investigador del derecho*, t. VIII Procesos constitucionales orgánicos, Instituto de Investigaciones Jurídicas UNAM, México, 2008, pp. 378-380 y 390-394, disponible en: [archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/6/2553/17.pdf](http://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/6/2553/17.pdf)

### JURISPRUDENCIALES

- Corte Interamericana de Derechos Humanos, jurisprudencia disponible en: <http://www.corteidh.or.cr/cf/Jurisprudencia2/>
- Suprema Corte de Justicia de la Nación, Semanario Judicial de la Federación, jurisprudencia y tesis aisladas disponibles en: [sjf.scjn.gob.mx](http://sjf.scjn.gob.mx)

