

UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA DE MEXICO
FACULTAD DE DERECHO Y CIENCIAS SOCIALES

SUSPENSION EN EL AMPARO DE ACTOS
QUE SE CONSUMAN EN PLAZO PERENTORIO

T E S I S

*QUE PRESENTA, PARA OBTENER EL
TITULO DE LICENCIADO EN DERECHO*

ARMANDO HERNANDEZ GARCIA

MEXICO, D. F.
XCMXLVII



Universidad Nacional
Autónoma de México

Dirección General de Bibliotecas de la UNAM

Biblioteca Central



UNAM – Dirección General de Bibliotecas
Tesis Digitales
Restricciones de uso

DERECHOS RESERVADOS ©
PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

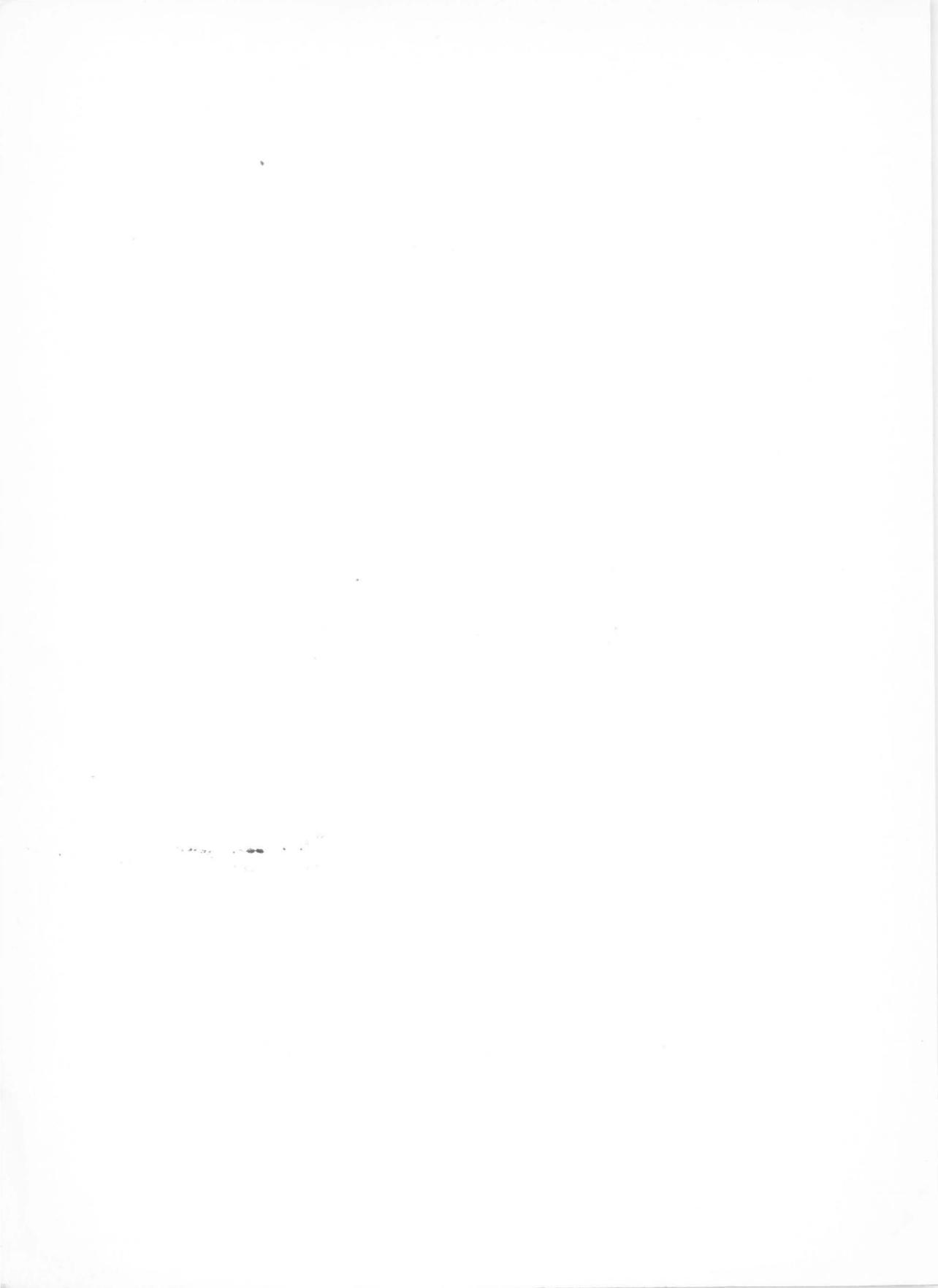
Todo el material contenido en esta tesis esta protegido por la Ley Federal del Derecho de Autor (LFDA) de los Estados Unidos Mexicanos (México).

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

A mis padres y hermanos desaparecidos, con profundo cariño.

*A mi hermano el Lic. Juan Bartolo Hernández,
a quien debo valiosa ayuda económica y moral.*

A mis hermanos Isidoro, Juana, Conradina, Antonio y Luis.



*A mi esposa y compañera de lucha,
María Amelia Peña de Hernández*

*A mi hijo Armando Omar Hernández Peña,
acicate constante en mi lucha y motivo
último de todos mis esfuerzos*



FACULTAD DE LETRAS
CIUDAD UNIVERSITARIA
LIBRO 1

A mi hermano político señor Rafael Olmos Hernández



UNIVERSIDAD NACIONAL DE TUCUMÁN
FACULTAD DE DEPENDIENTES
CARRERA DE INGENIERÍA EN SISTEMAS DE INGENIERÍA

A mis maestros y a mis compañeros de aula y de trabajo



INDICE

Preámbulo	17
El acto reclamado	21
La suspensión del acto reclamado.....	31
Suspensión en el Amparo de actos que se consuman en plazo perentorio	41
Justicia administrativa	51
Conclusiones	59
Bibliografía	63



FACULTAD DE DERECHO
CIUDAD UNIVERSITARIA

BIBLIOTECA

PREAMBULO



FACULTAD DE DERECHO
CIUDAD UNIVERSITARIA
BIBLIOTECA

Me he decidido a presentar este trabajo sobre un tema de Amparo, por la gran importancia que dicha institución jurídica tiene para la defensa de los derechos públicos subjetivos del individuo.

Me anima también el carácter típicamente mexicano del Amparo, con hondas raigambres en nuestra procelosa vida política. En su incesante lucha por salir avante en la defensa del individuo, después de un siglo de vida institucional y a pesar de su carácter eminentemente individualista, no ha logrado aún satisfacer las exigencias de la completa defensa jurídica del individuo.

Aún se debate en lucha constante con principios jurídicos que no responden a las realidades sociales que vivimos, con la deficiente organización de nuestros tribunales federales y con la conciencia adormecida de nuestro pueblo que, (plenamente seguro de sus derechos y de la justicia) no osa recurrir a él, prefiriendo hacerse justicia por propia mano; mientras, por otro lado, abundan los rábulas que abusando de su amplia protección interponen sin motivo justificado multitud de amparos "chicaneros".

Son éstos los motivos que me animan y mi ánimo no se ve amenguado por la circunstancia de que el tema no sea original ni por el hecho de que haya sido bastante debatido; por el contrario, aventuro una solución con el valor de mi incipiente preparación jurídica y mi escasa experiencia en la materia.

El tema es: "Suspensión en el Amparo de actos que se consuman en plazo perentorio". Mi punto de vista quizá no resista la réplica del Honorable Jurado que va a interpelarme; sin embargo, opino que todo Derecho, en cuanto tal, valioso porque da seguridad en las relaciones sociales, debe ser interpretado con miras a satisfacer el ideal justicia que, entre otros valores éticos, justifica en última instancia al mismo Derecho.

Es bien sabido que dentro del Derecho caben tanto lo justo como lo injusto, que hay normas jurídicas que no realizan positivamente el valor justicia.

Bien es cierto que la seguridad y certeza en las relaciones jurídicas justifican la intangibilidad de la norma jurídica por más injusto que sea su contenido; pues ese valor seguridad, aunque de menor categoría que el valor justicia, es condicionante de la realización de lo justo.

Pero todo derecho, que como tal justifica su inviolabilidad por el valor *seguridad* que en primer término debe satisfacer, debe también ser interpretado en cada caso concreto, orientándolo hacia la satisfacción del valor justicia, de rango superior.

Como un caso concreto de inviolabilidad de la norma jurídica, de contenido monstruoso, pero interpretada con miras a satisfacer el valor justicia, se cita por el pensador español, maestro de esta Facultad, Luis Recasséns Siches, en su obra *Vida Humana. Sociedad y Derecho*, el siguiente episodio de *El Mercader de Venecia*, de Shakespeare:

Antonio, comerciante de Venecia, ha recibido en préstamo del usurero Shylock una suma de dinero que deberá devolver en determinado plazo. En este contrato se acordó como cláusula penal que, si Antonio el deudor incurriese en mora, su acreedor Shylock podría optar entre exigir el cumplimiento del contrato o cortar del cuerpo de Antonio en la parte del pecho una libra de su carne. Antonio incurrió en mora, y Shylock reclamó ante el juez su derecho a cortar la libra de carne en el pecho de Antonio. Ante lo monstruoso del caso, Bassanio, que quiere salvar a Antonio, pide al juez que quebrante una vez el Derecho para que triunfe la justicia, y obligue al acreedor a aceptar una suma doble y a renunciar a su pretensión de cortar la libra de carne del cuerpo de su deudor. Mas Porcia responde: "No puede ser, no debe ser. No hay poder en Venecia que pueda quebrantar una norma jurídica establecida. Esto podría constituir un precedente y de ello seguirse funestos errores en la vida de Estado". Pero el juez Porcia pronuncia su fallo respetando aquella cláusula penal monstruosa, y en perfecto acuerdo con el derecho vigente y sin olvidar las exigencias de la justicia que aspira a alcanzar todo derecho, resuelve: "Shylock tiene derecho a cortar una libra de carne del pecho de su deudor, pero bien entendido, una libra exactamente, nada más, nada menos, porque si incurriese en exceso o en defecto, ya no se cumpliría con los términos del contrato y sería reo de un delito de lesiones".

Menciono este episodio, no en un alarde de erudición de la cual carezco, sino como uno de tantos casos de derecho injusto y para apoyar mi tesis, que pretende hacer notar cómo los principios jurídicos que rigen en materia de Amparo y particularmente en materia de suspensión conducen, en el caso concreto de actos que se consuman en plazo perentorio, a la misma situación de injusticia.



FACULTAD DE DERECHO
CIUDAD UNIVERSITARIA
BIBLIOTECA

EL ACTO RECLAMADO



UNIVERSIDAD NACIONAL DE MÉXICO
FACULTAD DE DERECHO
CIUDAD UNIVERSITARIA
BIBLIOTECA

El acto reclamado es presupuesto esencial del juicio de Amparo; en consecuencia se impone dar una idea, siquiera general, acerca del mismo. El amparo es un medio de defensa del individuo contra actos de la autoridad, lo que significa que el acto reclamado debe ser un acto de autoridad.

Para determinar un acto de autoridad no basta que el acto sea imputado a un funcionario o servidor público, no basta determinar el sujeto del cual deriva el acto, sino que es necesario atender a la naturaleza jurídica del acto mismo. Efectivamente, tanto un particular como la autoridad pueden lesionar los intereses jurídicos del particular, tales como la vida, la libertad, la propiedad, etc.; pero cuando estos intereses son atacados por los particulares, tienen como defensa un juicio ordinario que deriva de la ley civil, penal o mercantil y cuando son atacados por la autoridad, la defensa está en el juicio de Amparo.

Para distinguir los actos de particulares de los actos de autoridad hay que hacer alusión a la idea de soberanía, de poder público, de fuerza pública que detenta el estado y que lo dota del poder jurídico necesario para que, por simple declaración unilateral de voluntad, afecte la situación jurídica de los particulares causándoles un daño. Mas no todo funcionario puede ejecutar actos de autoridad; para esto es necesario que esté investido del poder público; ejemplo concreto es el del agente del Ministerio Público, funcionario, pero simple parte en un proceso, haciendo promociones ante el juez de la causa; caso éste en que el Ministerio público no ejecuta actos de autoridad. Es decir, para que un acto sea de autoridad, es necesario que sea ordenado o ejecutado por funcionarios o servidores públicos investidos del poder público que detenta el Estado, capaz de causar transformaciones en la situación jurídica de los particulares por simple declaración de voluntad.

El acto reclamado, además de ser un acto de autoridad, debe causar un daño a los intereses de los particulares, pues contra los actos inocuos, aun siendo anticonstitucionales, no procede el amparo; pero el daño debe ser a intereses jurídicamente protegidos, es decir, el acto de autoridad debe ser susceptible de violar la Constitución, pues bien puede causar agravio y éste no ser reparable por la vía de Amparo, como cuando se lesionan los derechos políticos.

El acto reclamado, cuya naturaleza jurídica he tratado de esbozar, porque, como uno de los presupuestos esenciales del amparo, determina su procedencia, todavía se puede precisar más concretamente. Dentro de ese concepto general de acto reclamado existen particularizados multitud de actos que analizaré a continuación, porque de la naturaleza particular de cada uno de ellos depende la procedencia de la suspensión en el juicio de Amparo. Distinguiré brevemente los actos siguientes:

- Actos existentes e inexistentes,
- Actos consumados de manera reparable y de manera irreparable,
- Actos que se consuman en plazo perentorio,
- Actos de tracto sucesivo,
- Actos futuros ciertos y futuros inciertos,
- Abstenciones,
- Actos discrecionales y actos normados, y
- Actos consentidos y derivados de actos consentidos.

ACTOS EXISTENTES E INEXISTENTES

La distinción entre actos existentes e inexistentes es fácil de apreciar por simple y elemental lógica. Sin embargo, su importancia es suma ya que la inexistencia del acto será causa de que se niegue la suspensión. Además, la inexistencia puede ser real o simplemente legal. En la inexistencia real, el acto reclamado no existe lisa y llanamente, como cuando por simple temor se pide amparo contra un acto de autoridad que se supone ha sido ordenado y dicho acto no ha sido ordenado aún. Pero el acto reclamado puede existir realmente, la autoridad responsable ha ordenado su ejecución; mas si lo niega en su informe previo y el agraviado no prueba en la audiencia incidental que dicha orden fué girada, el acto es inexistente desde el punto de vista legal e igualmente se negará la suspensión.

ACTOS CONSUMADOS DE MANERA REPARABLE Y DE MANERA IRREPARABLE

Distinción más importante aún es la de actos consumados de manera reparable y de manera irreparable.

El acto consumado es aquel en el que la orden de la autoridad ha sido ya ejecutada, pertenece al pasado y sobre él no opera la suspensión por no ser de la naturaleza de ésta tener efectos retroactivos; la suspensión sólo tiene efectos para el futuro, marcando el alto a la autoridad responsable, para prevenir el nacimiento de un acto que puede causar graves perjuicios al particular, o bien para detener la consumación total de un acto que dejaría sin materia el juicio de Amparo.

Los actos consumados de manera reparable son aquellos de efectos puramente jurídicos, efectos susceptibles de anularse por la sentencia que otorgue la protección constitucional y que permiten que ésta tenga los efectos restitutorios que le son propios.

El Lic. Mariano Azuela, en sus apuntes taquigráficos *Introducción al Juicio de Amparo Mexicano*, ofrece el siguiente ejemplo: "El tercero extraño al juicio, reclama un procedimiento de ejecución que ilegalmente ha venido afectando sus propiedades o posesiones; el procedimiento, iniciado con un embargo, ha llegado hasta el remate, la adjudicación del inmueble rematado al postor, el otorgamiento de la escritura, su inscripción en el Registro Público de la Propiedad; nada, sin embargo, está irreparablemente consumado; la sentencia que otorgue el amparo puede y debe determinar la anulación de todos estos procedimientos, mediante lo cual surte sus efectos restitutorios; caen por tierra el embargo, las almonedas, el fincamiento del remate, la escritura de adjudicación, las anotaciones en el Registro Público de la Propiedad y el quejoso readquiere la plena posesión del inmueble".

En cambio, el acto se ha consumado irreparablemente con efectos materiales, de tal manera que la sentencia que posteriormente otorgue el amparo no puede anular dichos actos y restituir al quejoso en el goce de la garantía individual violada. Como casos concretos de actos consumados de manera irreparable tenemos la privación de la vida, la demolición de un edificio, etc. En estos casos es impotente el amparo por la imposibilidad de restituir al quejoso en el goce del derecho violado, porque la no intervención oportuna de la suspensión dejó que se consumara el acto irreparablemente.

ACTOS QUE SE CONSUMAN EN PLAZO PERENTORIO

Respecto de estos actos que se realizan en breve tiempo, de días y aun de horas, surge el problema de que no pudiéndose resolver el amparo en tiempo tan breve, éste funcionará exclusivamente para los efectos de la suspensión, la que tendrá que concederse o negarse tratando de conciliar el interés del particular con el interés social en que el acto se lleve a cabo y dejar sin materia el juicio de Amparo sin entrar al estudio de la constitucionalidad o inconstitucionalidad del acto reclamado. De acuerdo con la doctrina que rige en la materia, la suspensión no procede en el caso planteado porque deja sin materia el juicio de Amparo y engendra efectos restitutorios. Pero, igualmente se deja sin materia el amparo y, además, se causan daños irreparables al quejoso al no otorgarse la suspensión.

La actividad prohibida al quejoso es de las que se realizan en breve tiempo: un día. Por ejemplo, una función teatral, una corrida de toros o cualquiera otro espectáculo; se han hecho gastos de publicidad, contratación del local, de artistas, etc., ocurre al amparo con solicitud de la suspensión, se le niega ésta porque el concederla deja sin materia el juicio en lo principal; pero el no concederla también deja sin materia el amparo, pues cuando éste se resuelva ya pasó la fecha fijada para el espectáculo.

ACTOS DE TRACTO SUCESIVO

Los actos de tracto sucesivo o continuos son aquellos que se realizan por etapas, en actos sucesivos que se prolongan en un tiempo más o menos largo. Como el nombre lo indica en "tractus", es decir, en espacios de tiempo sucesivos o continuos.

Como actos de tracto sucesivo citaremos los embargos en materia civil y administrativa, la privación de la libertad personal en materia penal, y las abstenciones, particularmente en materia administrativa.

El embargo, que el maestro Azuela cita como ejemplo de los actos que se consuman de manera reparable, le sirve también como ejemplo de los actos continuos; pero en este caso concreto se refiere exclusivamente al embargo de bienes que producen frutos o a la intervención de negociaciones. Ya se ejecutó el auto de exequendo, se inscribió en el Registro Público de la Propiedad y se giraron órdenes a los inquilinos para que las rentas no las paguen al propietario sino al depositario designado. Sobre todos estos actos ya ejecutados no opera la suspensión y las

rentas cobradas no le serán restituídas al quejoso sino por la sentencia que le otorgue el amparo; pero, como las rentas se van cobrando por mensualidades, la suspensión permite al quejoso que las rentas por cobrar le sean pagadas a él.

Entre los actos de tracto sucesivo es de suma importancia la privación de la libertad personal, tanto por la calidad de la garantía protegida, cuanto porque, no operando la suspensión sobre las etapas ya consumadas del acto de privación, es decir, sobre la privación de libertad ya sufrida, ésta se habrá consumado irreparablemente y no podrá remediarse ni el mismo amparo que posteriormente se conceda, y al particular sólo queda, como último recurso, gestionar la indemnización correspondiente por la injusta privación de su libertad personal, lo que será objeto de un enjuiciamiento del Estado muy difícil de llevar con éxito.

Entre los actos continuos, muy importantes también, tenemos las abstenciones, en las cuales la autoridad se niega a actuar. En estos casos, sin embargo, la gravedad no estriba en la naturaleza continua del acto sino, como en los actos que se realizan en breve tiempo, en el hecho de que la suspensión engendraría efectos restitutorios dejando sin materia el amparo.

ACTOS FUTUROS CIERTOS Y FUTUROS INCIERTOS

Los actos futuros, que proyectan sus efectos en el tiempo, se oponen a los actos ejecutados que pertenecen al pasado. Sobre ellos sí opera la suspensión; mas no todo acto futuro es susceptible de impugnarse en la vía de amparo y menos aún será objeto de suspensión, por lo que hay que distinguir: actos futuros ciertos y actos futuros inciertos.

Los actos futuros ciertos o inminentes son aquellos en los que la orden para su ejecución ya ha sido dada por la autoridad y es indiscutible que se ejecutarán, no importa el tiempo más o menos próximo de su ejecución, ya que jurídicamente es seguro que serán ejecutados.

En cambio, el acto futuro incierto o probable, no es sino una simple sospecha, un simple temor más o menos fundado del particular; por ejemplo, se pide amparo con solicitud de la suspensión contra las promociones del Ministerio Público que en un proceso pide al juez de la causa que gire una orden de aprehensión, que dicte el auto de formal prisión o que pronuncie sentencia condenatoria. Estos actos son actos futuros inciertos, pues el juez puede dictar dicha orden, auto o sentencia, pero bien puede también no dictarlos. Contra estos actos será impro-

cedente el amparo y se negará la suspensión. En cambio si el juez ya dictó la orden de aprehensión, el auto de formal prisión o la sentencia condenatoria, estos actos se ejecutarán indiscutiblemente; tienen el carácter de futuros ciertos y contra ellos es procedente el amparo y la suspensión.

ABSTENCIONES

Las abstenciones son aquellas en las que la autoridad se niega a actuar, se abstiene. Estos actos, aun implicando violación de garantías, no son susceptibles de suspensión, porque se dice que la nada, la no actuación no puede suspenderse; además, de concederse la suspensión se obligaría a la autoridad a actuar en el sentido en que lo desee el particular resolviendo en el fondo del asunto sin entrar al estudio de la constitucionalidad o inconstitucionalidad del acto impugnado, dejando sin materia el amparo; además, esto sería de efectos prácticos desastrosos, pues implicaría obligar a la autoridad a conceder una pensión o una autorización cualquiera que hubiera negado, con la simple interposición del amparo, lo que daría lugar a que se utilizara el amparo para satisfacer los más caprichosos y absurdos deseos de los particulares.

ACTOS ARBITRARIOS

El acto arbitrario es un acto de fuerza del poder público que pasa por encima de la norma jurídica; no se basa en un criterio previo general, sino que obedece al capricho, al antojo del que detenta el poder público. Lo arbitrario no es sinónimo de lo injusto como se le toma en su acepción vulgar; dentro de lo arbitrario así como dentro de lo jurídico, caben tanto lo justo como lo injusto, aunque es cierto que, siendo lo arbitrario la voluntad caprichosa del que tiene el poder máximo, se presta más a las injusticias.

Como caso concreto de un acto arbitrario, el pensador español Luis Recasséns Siches en su obra *Vida Humana, Sociedad y Derecho*, relata de la siguiente manera el hecho del "molinero de Potsdam" que registra la historia prusiana de tiempos de Federico II:

Un molinero de Potsdam poseía un predio en la parte baja de una ladera, que recibía una corriente de agua que antes atravesaba un fundo vecino. El propietario de éste, por móviles de enemistad exclusivamente y sin ningún beneficio para sí, desvió la corriente de aguas de manera que ya no entrase en la finca del

molinero. Este demandó a su vecino por tal hecho, mas no estando prevenido el abuso del derecho en las normas vigentes a la sazón en Prusia, el juez desestimó su demanda. El pobre molinero acudió en apelación ante el Tribunal Superior; pero éste confirmó la sentencia recurrida. Como este asunto era para el molinero algo de vida o muerte, fué a contar sus cuitas al monarca Federico II, quien, al enterarse del caso y considerando injusta la resolución dictada, la revocó por mandato personal y, además, castigó a los jueces que la habían dictado a unos meses de arresto en un castillo.

Indiscutiblemente que el mandato arbitrario del monarca era más justo que la sentencia de los tribunales prusianos, fundada en el fiel cumplimiento del derecho positivo vigente, que era, a todas luces, un derecho injusto, pues permitía el abuso del derecho en perjuicio de los terceros.

Implicando lo arbitrario la violación de las normas jurídicas vigentes, es lo más peligroso que pueda sufrir la sociedad por el hecho de destruir la seguridad y certeza de las relaciones sociales, así como por la circunstancia de que supone la supremacía de un hombre sobre los demás, a quienes impone su voluntad caprichosa. El acto arbitrario, por provenir de la autoridad máxima que actúa extramuros del derecho, dando a sus mandatos una fuerza de imposición inexorable, es, por lo mismo, inapelable, es decir, está fuera de todo control jurídico.

ACTOS DISCRECIONALES Y ACTOS NORMADOS

Lo discrecional, a diferencia de lo arbitrario, se da dentro del derecho, tiene como fundamento una norma jurídica que faculta ampliamente el órgano estatal para proceder; pero siempre dentro de un criterio general, que no es por cierto la voluntad caprichosa del gobernante, sino la satisfacción de necesidades colectivas inaplazables.

En el acto discrecional, la autoridad procede subjetivamente, imponiendo su voluntad dentro de un campo muy amplio y es obvio que así sea, ya que el poder discrecional se otorga cuando están presentes necesidades colectivas, prevalecientes en toda relación social. Por estas razones es improcedente el amparo contra los actos discrecionales, y así lo establece nuestra ley de Amparo, aunque limitativamente, en su artículo 73, fracción VIII.

Sin embargo, el poder discrecional está limitado a cierta esfera de acción; en los sistemas jurídicos más avanzados constituyen "desvío de poder" los actos de la administración que aunque no infrijan ninguna

ley o reglamento, significan abuso de las facultades discrecionales que se utilizan para fines distintos de aquellos para los cuales fueron otorgadas. Cuando esto sucede, los actos discrecionales están sujetos a control jurídico y son susceptibles de impugnación en la vía de amparo.

El acto normado es aquel que está sometido a una norma jurídica vigente, aplicable a todos los casos análogos por parejo y que ata por igual tanto al gobernado como al gobernante. Los actos normados garantizan mejor los derechos del individuo; pues de esta manera busca el derecho la seguridad en las relaciones sociales, excluyendo toda intervención fortuita y caprichosa de la voluntad humana.

ACTOS CONSENTIDOS Y ACTOS DERIVADOS DE ACTOS CONSENTIDOS

Los actos consentidos pueden serlo expresa o tácitamente. La fracción XII del artículo 74 de la ley de Amparo señala como actos de consentimiento tácito aquellos en los que no se interpuso el recurso dentro del término que concede la ley.

Los actos derivados de actos consentidos son de consentimiento tácito; se consintió, por ejemplo, una ley que admitía el amparo desde su publicación, si no se impugnó oportunamente no podrán impugnarse los actos de ejecución de la misma; se admitió un requerimiento de pago con apercibimiento de embargo, si se admitió el requerimiento no podrá impugnarse el embargo, por ser éste derivación del requerimiento consentido.

Contra estos actos, al no proceder el amparo, es obvio que la suspensión, como institución subsidiaria, tampoco procederá.

LA SUSPENSION DEL ACTO RECLAMADO



La suspensión en el juicio de Amparo es una medida de orden cautelar, es una medida provisional para asegurar los intereses jurídicos del quejoso cuando su derecho es aún incierto; es decir, la suspensión en el amparo no prejuzga sobre la constitucionalidad del acto reclamado.

En un juicio ordinario se dictan medidas provisionales de cautela o conservación, como embargos precautorios, aseguramiento de bienes, etc., antes de que se declare la voluntad concreta de la ley, antes de que se determine si el derecho existe o no. Estas medidas de cautela o conservación concedidas al actor en el procedimiento, se justifican ante la inminencia de un daño jurídico a un derecho o a un posible derecho del actor; pues el deudor, por ejemplo, puede deshacerse de sus bienes mientras se decide la certeza del derecho del actor y éste quedar sin posibilidad de que la sentencia favorable posterior se ejecute.

Si estas medidas cautelares se justifican en un juicio ordinario, en el que se debaten derechos entre particulares, con más razón se justifican en el juicio de Amparo por la calidad de los derechos que se pueden lesionar al quejoso, máxime que es la autoridad quien puede lesionarlos, ante la cual el individuo está en situación desventajosa, lo que no ocurre cuando contienden dos particulares. Y en el caso concreto de actos que se consuman en plazo perentorio, la suspensión, como medida cautelar o de conservación, no sólo se justifica, sino que se impone como una necesidad urgente, porque, como se hará ver más adelante, el no decretarla deja consumir el acto irreparablemente con graves daños al quejoso.

La suspensión del acto reclamado es la institución *mater* del juicio de Amparo, es su parte medular, elemento *sine qua non* que tiende a la conservación del acto reclamado, materia del amparo; su importancia es a tal grado capital en el juicio de Amparo, que el Lic. Romeo León Orantes, en su libro *El Juicio de Amparo*, se expresa así acerca de ella: “Es para el juicio lo que éste es para la Constitución, por cuanto que el medio

más efectivo de garantizar la vida real y los efectos prácticos de aquél es la posibilidad legal de paralizar preventivamente los efectos del acto inconstitucional”.

El amparo, tan justamente ponderado, no sería eficaz sin los efectos prácticos de la suspensión; su función tutelar no pasaría de ser un bello enunciado. Para corroborarlo bastaría pensar solamente en todos aquellos casos en que el acto reclamado se consuma de manera irreparable, actos que si no se suspenden dejan sin materia el juicio de Garantías por la imposibilidad de que la sentencia que otorgue el amparo ejerza su función de restituir al quejoso en el goce de la garantía individual violada; o bien en aquellos otros casos en que el acto reclamado se consuma en breve tiempo, en los cuales la suspensión es el único motivo del amparo, y de no concederse ésta el amparo no tendría ningún objeto; o en los actos de tracto sucesivo, en particular la privación de la libertad personal, en la que, de no intervenir la suspensión oportunamente, se causarían daños irreparables al quejoso en cuanto a aquellas etapas del acto ya consumadas.

Es de lógica elemental que la suspensión no opere sobre los actos ya consumados; pues el mismo significado gramatical del vocablo está expresando que es la paralización o cesación de algo, que en concreto se llama acto reclamado.

La suspensión puede operar: sobre un acto en ejecución ya iniciado o sobre un acto no nacido aún en su ejecución, es decir, sobre un acto apenas ordenado y próximo a ejecutarse. En el primer caso, la suspensión será eficaz si su intervención es oportuna para evitar la total realización del acto ya iniciado en su ejecución, pues paralizándolo a tiempo evita al quejoso daños tal vez irreparables y lo protege temporalmente poniéndolo en el goce de la garantía violada. Mas si la suspensión es importante cuando impide la total consumación del acto, incuestionablemente que su intervención será más eficaz si evita que el acto nazca, que se inicie en su ejecución. Es decir, en su función preventiva marca el alto oportuno a la autoridad responsable que trata de ejecutar un acto en flagrante violación de los derechos del individuo, acto que, ya ejecutado, tal vez no permitirá se restituya al quejoso en sus derechos por ser de los que se consuman irreparablemente.

Aunque no siempre será posible esta función preventiva de la suspensión, es sin embargo indispensable y urgente en casos tan graves como la privación de la libertad personal y otros en los que una vez iniciado el acto no será posible, aun otorgándose el amparo, restituir al que-

joso en el goce de la garantía individual violada por lo que respecta a las etapas del acto ya consumadas.

La suspensión, a pesar de ser institución fundamental en el juicio de Amparo y de tener éste un siglo de vida institucional, es objeto de una reglamentación todavía deficiente. La doctrina y las tesis de la Suprema Corte de Justicia de la Nación en la materia, no responden a las exigencias de la realidad social imperante, que requiere más liberalidad en el otorgamiento de la suspensión para proteger mejor los derechos públicos subjetivos del individuo.

En los cien años de vida institucional del juicio de Amparo, aunque saliendo siempre avante y salvando grandes tropiezos, no ha evolucionado mucho en su institución *mater* y, en último caso, su evolución ha sido lenta.

Don Toribio Esquivel Obregón menciona un recurso que en tiempos de la Colonia hacía valer la persona agraviada por una resolución del virrey, por considerar que se extralimitaba en su jurisdicción y que el hecho era del conocimiento de la Justicia. La Audiencia conocía de este recurso de apelación y “suspendía” el curso de los autos en tanto que decidía si el acto era de gobierno o de justicia.

En la segunda de las siete leyes constitucionales de 1836 se creó el “reclamo”, recurso que suspendía el procedimiento hasta que resolvía la Corte o los tribunales de los departamentos. Aunque es cierto que la suspensión se refería exclusivamente a la calificación del monto de la indemnización en los casos de expropiación por causa de utilidad pública, no es menos cierto que es el primer caso de suspensión en la legislación del México independiente.

En el proyecto de la minoría para elaborar la Constitución de 1842, se daba competencia a la Corte para conocer del “reclamo”, dejando la suspensión del acto reclamado a los tribunales superiores de los estados; lo que se debía a que, en este proyecto elaborado por Mariano Otero, Espinosa de los Monteros y Muñoz Ledo, sólo procedía el amparo contra las autoridades locales, de las que se excluía al Poder Judicial.

El Acta de Reformas de 1847 da vida institucional definitiva al juicio de Amparo. El Lic. Alfonso Noriega jr., en sus apuntes de amparo, dice:

Si tuviéramos que levantar el acta de nacimiento del juicio de Amparo, tendríamos que asentar que nació el 18 de mayo, en el artículo 25 del Acta de Reformas de 1847 y atribuirle su paternidad a don Mariano Otero.

No olvidamos, desde luego, que don Manuel Crecencio Rejón, en su Constitución de 1840 para el Estado de Yucatán creó el juicio de Amparo para su estado natal; menos aún, que su Amparo era superior al de Otero en cuanto procedía contra todas las autoridades, sin excluir las judiciales como el de éste, y que en 1846 formula su proyecto de Amparo para el Acta de Reformas de 1847 y que no presentó por enfermedad. Su influencia en las ideas de don Mariano Otero es indiscutible.

En el proyecto de don José Urbano Fonseca de 1852 y bajo la vigencia del Acta de Reformas de 1847 se hace una alusión general a la suspensión del acto reclamado, sin reglamentarla con precisión.

La Constitución de 1857, que establece definitivamente el juicio de Amparo en sus artículos 101 y 102, ni siquiera alude a la suspensión del acto reclamado.

La primera ley orgánica del Amparo fué la de 1861. Respecto a la suspensión, estaba establecida como resultado de la apreciación unilateral del juez, quien la concedía o negaba de *motu proprio*, sin procedimiento contencioso.

La segunda ley orgánica de 1869 ya hace de la suspensión un procedimiento contencioso, ya no se concederá ésta por simple apreciación unilateral del juez, sino que será el resultado de un pequeño juicio, de un verdadero incidente en el que se resolverá después de una audiencia. Además, hacía la distinción tácita entre suspensión provisional y definitiva.

La ley de Amparo de 1882 agrega a las anteriores la procedencia del recurso de revisión ante la Corte contra las resoluciones que negaran u otorgaran la suspensión. Establece, además, la suspensión contra la privación de la libertad personal, pago de impuestos, multas y hechos supervenientes.

El Código de Procedimientos Federales de 1897, en cuyo articulado estaba contenida la reglamentación sobre el Amparo, establecía como nueva modalidad la no procedencia de la suspensión contra los actos negativos. El Código de Procedimientos Civiles de 1908, en cuyo articulado se reglamentaba también el Amparo, distingue la suspensión de oficio y la suspensión a petición de parte.

La Constitución vigente establece el juicio de Amparo en sus artículos 103 y 107. El 103 fija los casos en que es procedente el amparo y el 107 las bases para su reglamentación, refiriéndose en particular a la suspensión en las fracciones V, VI, IX y X.

La fracción V se refiere a la suspensión en las sentencias definitivas penales y la VI a la suspensión en las sentencias definitivas civiles; ambas cuando se trata del amparo directo.

La fracción IX en su último párrafo, establece las bases del amparo indirecto y, respecto a la suspensión, sólo menciona la provisional.

La fracción X se refiere a la responsabilidad en que incurre la autoridad que debiendo suspender el acto no lo hace.

Las leyes de Amparo reglamentarias de los artículos 103 y 107 constitucionales de la Carta Magna en vigor, son las de 1919 y la vigente de 1936. La ley de Amparo de 1919 poco agrega a las anteriores y la vigente de 1936, aunque contiene una reglamentación más amplia y detallada de la suspensión, es aún deficiente, pues en materia de la libertad personal no contiene disposiciones legales lo bastante amplias como para garantizar plenamente esta garantía y no mencionando siquiera los actos que se consuman en plazo perentorio, respecto a los negativos sólo alude a ellos en su artículo 80 para determinar los efectos de la sentencia que otorgue el amparo, que son: "Obligar a la autoridad responsable a que obre en el sentido de respetar la garantía de que se trate y a cumplir, por su parte, lo que la misma garantía exija". En fin, hay casos de suma gravedad que nuestra ley de Amparo no prevé o no resuelve satisfactoriamente.

Nuestra ley de Amparo vigente reglamenta también la suspensión de oficio, la suspensión a petición de parte y la suspensión provisional.

La suspensión de oficio la reglamenta en el artículo 123 estableciendo que se decretará de plano en el mismo auto en que el juez admita la demanda y que se comunicará sin demora a la autoridad responsable para su inmediato cumplimiento, por la vía telegráfica si fuere necesario, en los términos del último párrafo del artículo 23, es decir, con la obligación para los jefes y encargados de las oficinas de telégrafos de recibir y transmitir, sin costo alguno para los interesados ni para el gobierno, los mensajes y oficios en que se demande amparo así como los que expidan las autoridades que conozcan de la suspensión.

La suspensión de oficio procede para aquellos casos graves en que, de consumarse el acto reclamado, se dejaría sin materia el amparo. La fracción I del artículo 123 enumera limitativamente: "los actos que importen peligro de privación de la vida, deportación o destierro o alguno de los prohibidos por el artículo 22 de la Constitución Federal", es decir, mutilación, infamia, marca, azotes, palos, tormentos de cualquier espe-

cie, multa excesiva, confiscación de bienes, penas inauditas y trascendentales.

La fracción II la declara procedente “cuando se trate de algún otro acto que, si llegare a consumarse, haría físicamente imposible restituir al quejoso en el goce de la garantía individual violada.

La suspensión a petición de parte está reglamentada por el artículo 124, que la condiciona a los tres siguientes requisitos:

I. Que la solicite el agraviado.

II. Que no se siga perjuicio al interés general ni se contravegan disposiciones de orden público.

III. Que sean de difícil reparación los daños o perjuicios que se causen al agraviado.

En conclusión, la suspensión a petición de parte está condicionada a que se cause un perjuicio de difícil reparación al particular y a que no se sigan perjuicios a la sociedad; habrá, pues, que elegir entre uno u otro, problema bastante arduo, ya que el concepto de interés general es algo vago aún, no precisado por la doctrina y no podrá precisarse *a priori* sino en cada caso concreto; aunque habrá casos en que éste sea evidente como cuando se trata de disposiciones de salubridad pública, trabajo, materia agraria, etc.

La suspensión provisional la reglamenta el artículo 130, condicionándola a los casos en que proceda la suspensión a petición de parte y que haya peligro inminente de que se ejecute el acto reclamado con notorios perjuicios para el quejoso; deja al arbitrio del juez concederla o no, exceptuando el caso de restricción a la libertad personal fuera de procedimiento judicial, en el que ya no es facultativo para el juez concederla o negarla, debiendo concederla siempre.

La suspensión provisional la decretará el juez desde luego, con la sola presentación de la demanda y durará hasta que se decida sobre la suspensión definitiva, tomando el juez las medidas necesarias para que no se defrauden derechos de tercero (garantía) o para garantizar el interés social, asegurando al quejoso a fin de que no se substraiga a la acción de la justicia (presentación al juzgado, vigilancia de la policía).

El artículo 136 establece que “si el acto reclamado afecta la libertad personal, la suspensión sólo producirá el efecto de que el quejoso quede a disposición del juez de distrito, únicamente en lo que se refiere a su libertad personal. Es decir, la suspensión por sí sola, no pone en

libertad al quejoso, sólo lo pone a disposición del juez de distrito y éste concederá la libertad personal a través de la suspensión provisional, si la detención ha sido hecha por autoridades administrativas; pero si la detención ha sido hecha por orden de autoridades judiciales, el juez de Amparo no está obligado a conceder la suspensión provisional, y respecto a la definitiva, podrá concederla con la limitación que establece la fracción I del artículo 20 constitucional, es decir, siempre que el delito que se impute al acusado no merezca ser castigado con una pena de prisión mayor de cinco años.

La suspensión no impide que el quejoso sea consignado por el delito que se le imputa o bien que se continúe el proceso incoado en su contra; así lo establece el artículo 136 de la ley de Amparo, que dice que la suspensión sólo producirá el efecto de poner al quejoso a disposición del juez de distrito en lo que se refiere a la libertad personal.

**SUSPENSION EN EL AMPARO DE ACTOS
QUE SE CONSUMAN EN PLAZO
PERENTORIO**



FACULTAD DE DERECHO
UNIVERSIDAD DE CHILE

Los primeros 29 artículos de nuestra Carta Magna consagran los derechos públicos subjetivos del individuo, llamados también garantías individuales, derechos que el individuo, como sujeto activo, opone al órgano estatal como sujeto pasivo de la relación jurídica.

El Lic. Ignacio Burgoa, en su obra *Las Garantías Individuales*, clasifica éstas en garantías de igualdad, de libertad, de propiedad y de seguridad jurídica, en cuanto al contenido del mismo derecho, y en cuanto se atiende a la naturaleza de la obligación que nace para el órgano estatal, en actos positivos y abstenciones, según que la garantía individual imponga a la autoridad una obligación de hacer o una obligación de no hacer, de no prohibir. Pues bien, a excepción del artículo 8 de la Constitución que consagra el derecho de petición y que impone al órgano estatal la obligación correlativa de hacer, obligación positiva y que por ende violará ese derecho con una abstención, con excepción de este artículo, repetimos, todos los demás imponen al estado una conducta pasiva, de no hacer, y, en consecuencia se violan esas garantías con la actividad del Estado, que prohíbe el ejercicio de las mismas más allá de las limitaciones que establece la misma Constitución.

Pero la vida social no permite el ejercicio absoluto y sin limitaciones de ningún derecho, sino que éstos se ven limitados por el derecho de los demás y por el orden público, la moral pública, en fin, por lo que genéricamente se llama interés social. De esta suerte, los artículos que consagran las garantías individuales contienen también las limitaciones a las mismas, aparte de que en otros artículos de la misma Constitución se contienen más limitaciones.

Así tenemos que respecto a las garantías de libertad contenidas en los artículos 4, 6, 7, 9, 10, 11, 24, 25 y 28 estos mismos artículos contienen las limitaciones a las mismas. Las garantías de igualdad están contenidas en los artículos 1, 2, 12, 13, 15 y 29 constitucionales. Las garantías de seguridad jurídica están contenidas en los artículos 14, 16,

17, 18, 19, 20, 21, 22, 23 y 26. La garantía de propiedad está consagrada en el artículo 27 constitucional con las limitaciones, entre otras, de imponerle las modalidades que dicte el interés público, fraccionando los latifundios para dotar y restituir tierras a los poblados, para crear nuevos centros de población, etc., y la sujeta a expropiación por causa de utilidad pública.

Todas estas garantías consagradas en los primeros 29 artículos de la Constitución Federal, con sus respectivas limitaciones, imponen a la autoridad una conducta de no hacer, de respeto a la garantía individual y se violan cuando la autoridad prohíbe el ejercicio del derecho público subjetivo más allá de las limitaciones que establece la propia Constitución.

El acto prohibitivo es un acto positivo, en cuanto la autoridad actúa. Y siendo el acto prohibitivo de naturaleza positiva, es susceptible de suspenderse; además es también, por naturaleza, acto continuo y por ende susceptible de suspenderse en cualquiera de las muchas etapas de su ejecución; pero, con el fin de evitar perjuicios irreparables al quejoso, es necesaria una suspensión rápida para que sea eficaz, ya que sólo así podrá tener el amparo que posteriormente se conceda los efectos restitutorios que le caracterizan.

Sin embargo, surge un problema jurídicamente insoluble respecto de aquellos actos de autoridad que prohíben actividades que se desarrollan en breve tiempo; por ejemplo, se prohíbe la actuación de una actriz infantil para la función que ya ha sido anunciada, con gastos de propaganda y boletos vendidos, o a un comerciante que abra su establecimiento en determinada fecha, o bien se trata de prohibir una corrida de toros, una función de cine, etc. Estas prohibiciones pueden implicar fuertes pérdidas a los particulares con mengua de sus garantías de libertad de trabajo, de comercio, etc., so pretexto de un interés social ficticio, simples pretextos para justificar la satisfacción de intereses particulares. En estos casos concretos, el conflicto existe en cuanto si se concede la suspensión se da a ésta efectos restitutorios, los que son propios y exclusivos de la sentencia que otorgue el amparo; se arguye que, conceder la suspensión es dar a ésta el carácter de un amparo provisional, pues de hecho resuelve sobre el fondo del asunto y el amparo queda sin materia. Es cierto que la suspensión limita su función exclusivamente a proteger al individuo temporalmente mientras se decide el amparo y, en cuanto a su procedencia, sólo debe atenderse a que se cause daño al quejoso y no se cause al interés social; pero también es cierto que a través de ella ejerce

el amparo su función protectora del individuo, lo que no se logrará si se niega, porque el acto reclamado se consumará irreparablemente.

Con base en la más elemental lógica jurídica, la suspensión no se concederá por engendrar efectos restitutorios y dejar sin materia el amparo, pues al suspender la prohibición, restituyendo temporalmente al quejoso en el goce de la garantía individual violada, anticipa los efectos del amparo, haciendo veces de un amparo provisional.

Todo esto sin entrar a estudiar el fondo del asunto, sin estudiar la constitucionalidad o inconstitucionalidad del acto reclamado. Es decir, conceder la suspensión contra actos prohibitivos de actividades que se realizan en breve tiempo, pugna con los principios científicos en que se apoya nuestro juicio de Amparo y, particularmente, con la naturaleza propia de la suspensión.

Efectivamente, estos argumentos, principios básicos del juicio constitucional, son jurídicamente incontrovertibles; pero, estos mismos argumentos sirven de base para que la suspensión sea concedida, porque si el concederla deja sin materia el juicio, el no concederla también, con la circunstancia, además, de que el acto reclamado puede ser notoriamente violatorio de la Constitución y causar ilegalmente graves e irreparables perjuicios al particular.

Es cierto que la suspensión tiende a conservar la materia del amparo; pero también a no causar daños de difícil reparación al quejoso, para lo cual deberá intervenir oportunamente. De esta manera la suspensión, con ser un simple incidente en el juicio, se convierte en su parte medular, a tal grado que si se concede o se niega, esto implica la negación o concesión del amparo mismo, el que funcionará exclusivamente para los efectos de la suspensión.

Pues bien, según la doctrina y la jurisprudencia de la Corte, la suspensión no es de concederse, y, cosa curiosa, por respeto a los principios doctrinales del juicio de Garantías se llega a una situación contradictoria, de negación de la misma función tutelar encomendada al juicio constitucional, permitiéndose la violación consciente de las garantías individuales y dejando al individuo a merced de los desmanes de la autoridad.

Es indiscutible que el Amparo es una institución jurídica, con principios científicos elaborados a través de un siglo de vida institucional; pero también es cierto que es una institución eminentemente práctica, cuyo objeto final es la protección del individuo contra los abusos del poder.

El amparo es una valla puesta a las autoridades para que éstas no rebasen el límite que les fijan las normas que regulan su actividad. Ahora bien, teniendo en cuenta que el derecho se justifica por los valores éticos que se propone cumplir, como son la seguridad en las relaciones jurídicas, la justicia y el bien común, ¿es prevalente la satisfacción de exigencias meramente teóricas que ya no responden a las modalidades nuevas del juicio de Amparo o cumplir las finalidades eminentemente prácticas del juicio de Garantías, como son la satisfacción de los derechos públicos subjetivos del individuo?

Es cierto también, que el juicio de Amparo no puede hacer el milagro de reparar daños inevitables, restituyendo, por ejemplo, la vida al que fué privado de ella o evitando la privación de libertad ya sufrida; pero tampoco hay que olvidar que, a través de la suspensión del acto reclamado, nuestro juicio de Amparo tiene una doble función, reparadora por un lado y preventiva por otro. Cuando el amparo restituye al quejoso en el goce de la garantía individual violada, lo que hace es reparar el acto en lo que lleva ejecutado; pero otras veces la suspensión detiene la ejecución del acto desde antes de que éste se inicie, es decir, cuando apenas ha sido ordenado, y esta función preventiva es mucho más importante.

Inuestionablemente es más efectivo prevenir que remediar. Es preferible evitar que se inicie el acto violatorio de los derechos del individuo a remediar el acto ya ejecutado, lo que en muchas ocasiones no será posible y en otras se hará después de un procedimiento costoso y de lentitud desesperante, que puede trocarse en tardío e ineficaz por ya no interesar al quejoso, resultando una mera ficción aquello de “restituir al quejoso en el goce de la garantía individual violada”.

Naturalmente que habrá casos en los cuales el acto se realice con gran rapidez al grado de hacer imposible la intervención oportuna de la suspensión, dando lugar a que se consume irreparablemente, casos en los que no sólo es impotente el amparo sino cualquiera otra fuerza humana y que hacen decir al maestro Vicente Peniche López en sus *Apuntes taquigráficos de Amparo*, que éste no es una fórmula taumatúrgica que opere el milagro de resucitar muertos.

El amparo no puede realizar imposibles, no se puede esperar que remedie lo consumado irreparablemente como el caso del que ha sido privado de la vida o del que en la prisión ha sido sometido a tormento, menos aún si se tiene en cuenta que estos actos se consuman en un momento y, con frecuencia, al margen de la ley. Mas si se piensa en todos

aquellos casos en que es posible evitar al individuo un daño inminente, entonces surgirá majestuosa la función preventiva de la suspensión, interviniendo rápida y oportuna para lograr que el juicio de Amparo sea realmente un medio de protección.

El amparo, para los actos que se consuman en breve tiempo, funcionará exclusivamente a los efectos de la suspensión y ésta, según ya se dijo y de acuerdo con los principios científicos que rigen en la materia, no debe concederse, porque engendraría efectos restitutorios, haciendo veces de un amparo provisional que dejaría sin materia el juicio de Amparo. En estas condiciones y sin tomar en consideración el que la suspensión engendre o no efectos restitutorios, el problema consistirá en conciliar el interés de los particulares en peligro inminente de ser lesionado con el interés de la sociedad igualmente protegido por las leyes, en el caso concreto, por la fracción II del artículo 124 de la ley de Amparo, que condiciona la procedencia de la suspensión del acto reclamado a que no se siga perjuicio al interés general ni se contravengan disposiciones de orden público.

Pero determinar el interés general es uno de los problemas más arduos del derecho, problema que se agrava más aún con la circunstancia de que “el interés general”, “interés social”, “interés estatal o “interés colectivo”, como también se le llama, es un concepto bastante vago, no precisado ni en la doctrina ni en la jurisprudencia, lo que motiva que sólo pueda determinarse casuísticamente, es decir, en cada caso concreto en que surja la oposición con el interés de los particulares. La satisfacción de las necesidades colectivas que el Estado tiene encomendadas es el obstáculo más serio para que en todo caso se conceda la suspensión cuando hay el peligro inminente de un daño a los particulares.

Mi punto de vista no es sostener que, en todo caso, de manera absoluta, se otorgue la suspensión. Bien es cierto que se orienta a conseguir una mayor liberalidad de la suspensión del acto reclamado, para lograr que el amparo sea más eficaz en la protección del individuo; pero sin olvidar por eso que frente al interés del individuo está el interés de la colectividad, que condiciona concretamente el otorgamiento de la suspensión. Pues bien, mi criterio es en el sentido de que, como regla general, se conceda la suspensión contra *actos que se consuman en plazo perentorio*, sin importar el principio doctrinal de que no debe engendrar efectos restitutorios y que sólo se niegue en aquellos casos concretos en que el interés social sea notorio, evidente; pues sería absurdo que tratándose de disposiciones que tienden a evitar un peligro a la sociedad,

se protegiera a un particular que pretendiera, a través del juicio de Garantías, que se suspendiera una prohibición de esta naturaleza, alegando sus derechos a la libertad de comercio, trabajo, etc.

La ley de Amparo restringe la suspensión del acto reclamado cuando está presente un interés social notorio. En materia de trabajo tenemos el artículo 174, que protege al trabajador, disponiendo que si es el trabajador el que obtuvo laudo favorable, sólo se concederá la suspensión en lo que exceda de lo necesario para asegurar su subsistencia, y en materia de cobros fiscales, dispone el artículo 135 que se concederá la suspensión previo depósito de la cantidad que se cobre. Indiscutiblemente que en estos casos está presente y es notorio el interés de la sociedad, cual es el que el trabajador no muera de hambre, y el interés estatal en disponer oportunamente de los fondos indispensables para atender las necesidades y servicios públicos que le están encomendados.

Pero hay que tener presente que el interés social puede ser esgrimido como un simple pretexto, que no siempre estará presente y que vivimos una época de desquiciamiento moral completo, particularmente en nuestros órganos administrativos, donde abusan de su autoridad desde el más insignificante agente de policía hasta el más encumbrado funcionario, a quienes protege aún inexplicable impunidad.

Frente al gobernado inerme, sujeto de los derechos públicos subjetivos, se encuentra el gobernante que, disponiendo de la fuerza pública y de medios económico-coactivos, hace cumplir imperiosamente sus mandatos y está en condiciones de exigir a los particulares la responsabilidad civil o penal en que hayan incurrido. En cambio, los particulares frente a las autoridades que flagrantemente violan sus derechos a que se les respete la vida, la libertad personal, de trabajo, de comercio, de tránsito, de asociación, de imprenta, de cultos, etc., difícilmente lograrán se les reparen los daños causados, ya que si en el más favorable de los casos logran que el abuso se impute a persona determinada, se encontrarán con una ley de Responsabilidades de empleados y funcionarios de la federación que no lograrán se aplique a personas de influencia; y si no logran que el daño causado sea imputado a persona determinada, entonces ni siquiera tendrán un simulacro de juicio por la imposibilidad de llegar al Estado exigiéndole responsabilidades, debido a que no hay tribunal competente para enjuiciarlo en esta materia.

Finalmente, el Lic. Ricardo Couto, en su libro *La Suspensión del Acto Reclamado en el Amparo*, plantea tres casos de actos que verifi-

cándose en breve tiempo dejan sin materia el juicio de Amparo, por la imposibilidad de que éste se resuelva en tiempo tan breve.

Uno de estos casos es el que se refiere a un conocido empresario de espectáculos públicos que se quejó contra la disposición del Gobernador del Estado de México, prohibiéndole dar una corrida de toros anunciada para una fecha muy inmediata a la de la presentación de la demanda. Otro caso es el de un procesado a quien se le niega la libertad caucional a que tenía derecho conforme a la fracción I del artículo 20 constitucional; y el tercero es el de un agricultor que pide amparo contra la orden arbitraria de un presidente municipal, que le impide levantar la cosecha que tiene en determinado terreno de su propiedad.

En los dos primeros casos, la Corte negó la suspensión arguyendo que si se concediera, el quejoso obtendría de antemano el objeto que perseguía con el amparo, quedando éste sin materia; en el tercero, que no se llevó a la Corte sino que el Lic. Couto pone como un caso posible, dice, con razón, que la Corte negaría la suspensión por las mismas razones.

Continúa el Lic. Couto: "No negamos que en los casos propuestos, concediéndose la suspensión el amparo queda prácticamente sin materia, porque el quejoso obtiene con aquélla lo que buscaba por medio del amparo; pero no es menos cierto que negándola, el amparo también queda sin materia". Concluye decidiéndose porque la suspensión se conceda, pues lo contrario sería la negación misma del amparo, ya que si éste es una institución eminentemente práctica, creada para garantizar al individuo el goce real y positivo de sus derechos, lo contrario haría del amparo un mero recurso de escaparate.

El Lic. Couto hace ver, poniendo de relieve la importancia de la suspensión, que si ésta no constituye un amparo provisional en cuanto a que sus efectos son más limitados por no nulificar el acto, sí lo constituye en cuanto a sus resultados prácticos de anticipar sus efectos protectores, poniendo temporalmente al quejoso bajo la protección de la ley y en el goce de la garantía individual violada.

De acuerdo con las ideas del Lic. Couto, sólo planteo a continuación la situación del particular en la esfera administrativa, donde a mi modo de ver son más frecuentes estos actos de autoridad que se realizan en breve tiempo, con la circunstancia, además, de tener menos medios de defensa.

JUSTICIA ADMINISTRATIVA

Para mayor apoyo a mi punto de vista, es preciso agregar que la mayoría de los actos que se consuman en breve plazo se dan en la esfera administrativa y que precisamente la justicia administrativa, precaria aún en nuestro país, deja a los particulares en absoluto estado de indefensión. Efectivamente, como consecuencia de los fines políticos implícitos en la actividad administrativa, ésta resulta siempre una función estatal menos vinculada a la norma jurídica que la función jurisdiccional, pudiéndose dar casos de abierta pugna entre la norma jurídica y los fines metajurídicos que la administración debe realizar.

Bien es cierto que la administración debe esforzarse por acatar las normas jurídicas, pero no puede limitar su actividad a esa finalidad única; su actividad se desborda en el mundo de la política, que tiende a satisfacer las necesidades superiores del Estado, fuera de todo control jurisdiccional. Basta pensar en todos aquellos actos discrecionales, fuera de todo control jurisdiccional, en los cuales existe una incompatibilidad notoria entre el cumplimiento de la ley y la realización de un postulado social, de interés público inaplazable.

De la urgencia de las necesidades sociales que la administración tiene encomendadas deriva el carácter ejecutivo del acto administrativo, pues todo acto que emana del Estado está amparado por una presunción de legitimidad, presunción que, a su vez, tiene su fundamento en la razón de que no satisfaciendo la administración intereses propios sino los intereses superiores del Estado, no tiene motivos para violar la norma jurídica.

A esto se debe que la administración se haga justicia por sí misma, imponiendo sus resoluciones por la vía coactiva y sin requerir la intervención previa del órgano jurisdiccional, la que, en última instancia, tendrá lugar *a posteriori*, ya que la urgencia de las necesidades colectivas que la administración debe cumplir no admiten la demora de un juicio previo.

La situación del individuo es más precaria aún, si pensamos en que el artículo 14 constitucional, que establece las bases para la interpretación y aplicación de las leyes civiles y penales, no toma en consideración las leyes administrativas y, respecto a la garantía de audiencia, que según ejecutorias de la Corte y la misma doctrina se hace extensiva a la materia administrativa, es de aplicación poco frecuente, ya que en esta materia las resoluciones no son el resultado de un juicio previo, sino que la mayoría de las veces, éste es posterior.

A todo esto agreguemos la carencia de un código de procedimientos administrativos y la consecuente incertidumbre del particular respecto a recursos, términos y en general a todo lo concerniente a un procedimiento preciso para su defensa.

Es cierto que en algunas materias en particular existe una reglamentación bastante completa a este respecto y hasta funcionan tribunales como el Fiscal y el Tribunal de Arbitraje; pero siendo la actividad administrativa bastante extensa y abarcando día a día más sectores de la vida social, es indispensable un precepto constitucional que estatuya un recurso que permita impugnar las resoluciones administrativas.

Verdad es que el derecho de petición, estatuido en el artículo 8 constitucional, permite al particular ocurrir a las autoridades, pero esto no constituye un recurso, ya que sólo obliga a la autoridad a dar una respuesta y nunca estudiar a fondo la resolución impugnada y menos aún a anularla, revocarla o modificarla en el sentido en que lo desee el particular.

La autoridad administrativa, por otro lado, es parte en las situaciones jurídicas que crea y asegura menor imparcialidad que las judiciales, pues éstas obran por encima de la contienda, persiguiendo la paz en las relaciones sociales, en tanto que la administración persigue siempre objetivos propios que rebasan la limitación jurídica contenida en la ley.

Esta situación, bastante desventajosa ya, se agrava con la tragedia de nuestra triste realidad social, en la que imperan el soborno, el cohecho y toda clase de violaciones a la ley como verdaderas enfermedades sociales, lastres crónicos que arrastra nuestro país desde tiempos inmemoriales. Vivimos aún épocas de cacicazgos, de satrapías de provincia, feudos políticos donde se viola flagrantemente la ley, donde no se respetan los más valiosos derechos del individuo y se cometen los más escandalosos delitos colectivos por funcionarios fatídicos a los que ampara la más vergonzosa impunidad, la que impulsa a nuevas y más

despiadadas arbitrariedades. La afirmación de que la administración, por los fines políticos implícitos en su actividad, cuando viola la ley lo hace siempre con miras a la satisfacción de los intereses superiores del Estado, no pasa de ser un hermoso enunciado, desgraciadamente en completo divorcio con nuestra deprimente realidad social.

Dada esta situación de desamparo en que se encuentra el particular frente a las autoridades administrativas, la defensa efectiva de sus derechos sólo puede encontrarla en el juicio de Garantías, a través del cual, además de la mayor seguridad que le ofrece un juez federal, tendrá la protección oportuna de su institución *mater*: la suspensión del acto reclamado.

El Lic. Antonio Carrillo Flores, en su obra *La Defensa Jurídica de los Particulares frente a la Administración Pública en México*, plantea esta doble situación: en nuestra justicia administrativa, el particular tiene dos caminos a seguir para eliminar el acto administrativo lesivo; uno de ellos es lograr la declaración de invalidez del acto administrativo, que vuelve, jurídicamente, las cosas a su estado anterior; el otro es la reparación patrimonial del daño o perjuicio sufrido por el particular con la resolución administrativa que lo agravia. En el primer caso, el particular se enfrenta al órgano del Estado, alegando que obró fuera de su competencia o quebrantó la ley; en el segundo, el particular no contienda con el órgano del Estado, sino con el Estado mismo, como entidad jurídica, pues lo que busca el particular es que los fondos del estado se desafecten del fin a que están destinados y se dediquen a la reparación concreta del daño que le ha causado su proceder ilegítimo, al agraviar su vida, su propiedad, libertad, etc.

Ahora bien, en este terreno de responsabilidades del Estado, entre otros graves problemas surge el de que en México no existe el tribunal competente para enjuiciar al estado, como en los Estados Unidos del Norte existe la Court of Claims y en Francia el Consejo de Estado.

En la obra citada, el Lic. Carrillo Flores cita tres casos en los que, mediante leyes dictadas especialmente para proveer de fondos al estado, se indemnizó a personas dañadas por el proceder ilegal o arbitrario de aquél. Por resoluciones de la Court of Claims, el Congreso expidió una ley (Private Bill) que concedió una indemnización de mil dólares a una joven atropellada por un camión de Correos; otra ley fijó una indemnización a una persona arrestada sin motivo y objeto de medidas confiscatorias, y una tercera ley fijó una indemnización de 90 dólares.

al dueño de una propiedad dañada por una explosión en la estación migratoria de Staten Island, en Nueva York.

En Francia, el Consejo de Estado es un tribunal que garantiza no sólo la anulación del acto administrativo sino también la reparación patrimonial por parte del Estado, y más aún, a través de la doctrina elaborada con el nombre de "culpa del servicio público" no es necesario que el daño causado al particular esté vinculado a una persona determinada: basta que se demuestre el proceder arbitrario o culposo del servicio y el daño causado para que el particular tenga derecho a una resolución favorable.

En México, a través del artículo 1928 del Código Civil vigente, se establece la responsabilidad del Estado, pero ésta de manera subsidiaria, con el inconveniente de que hay que hallar a un responsable directo, es decir, no basta una simple deficiencia del servicio, es necesario que esté vinculada a una persona determinada, y después, hallado el responsable directo, es preciso hacer excusión de sus bienes y todavía, si por tribunal competente se logra la condena, no podrá hacerse más que obtener la notificación del fallo a la autoridad administrativa para que ésta, dentro de la órbita de sus atribuciones, proceda al cumplimiento de lo resuelto, pero sin que en ningún caso sea posible tomar medida ejecutiva. Es decir, por falta de provisión de fondos en nuestros presupuestos para estos casos de responsabilidades del Estado, no sería posible dar cumplimiento a una sentencia condenatoria para el mismo y aun en caso de que hubiera esta provisión se tropezaría con el problema de que no hay, en nuestro país, el tribunal competente para enjuiciar al Estado en materia de responsabilidades administrativas, por el proceder ilegítimo o arbitrario de sus funcionarios o por simple culpa en el servicio.

Dada esta situación de precaria justicia en materia administrativa, tanto por lo que se refiere a la anulación del acto administrativo lesivo cuanto por lo que se refiere al enjuiciamiento del Estado para lograr la reparación patrimonial, el particular sólo tiene, como único medio de defensa, el ocurrir al juicio constitucional.

Pero nuestro Amparo en materia administrativa no ha sido ampliamente reglamentado. La fracción IX del artículo 109 constitucional apenas alude a él indirectamente, al hablar de actos de autoridad distinta de la judicial, y eso, únicamente para atribuir competencia en esos amparos a los jueces de distrito.

Nuestra ley de Amparo en vigor sólo trata brevemente de amparo administrativo en artículos aislados. En el artículo 5º, fracción III, inci-

so C, define el tercero perjudicado en materia administrativa, diciendo que es tercero: "La persona o personas que hayan gestionado en su favor el acto contra el que se pida amparo, cuando se trate de providencias dictadas por autoridades distintas de la judicial o del trabajo".

En el caso concreto, relacionado con el presente trabajo, nuestra ley de Amparo, en su artículo 73, fracción XV, prescribe que será improcedente el juicio de Amparo "contra actos de autoridades distintas de las judiciales, cuando deban ser revisados de oficio, conforme a la ley que los rija, o proceda contra ellos algún recurso, juicio o medio de defensa legal, por virtud del cual puedan ser modificados, revocados o nulificados, siempre que conforme a la misma ley se suspendan los efectos de dichos actos mediante la interposición del recurso o medio de defensa legal que haga valer el agraviado, sin exigir mayores requisitos que los que la presente ley consigna para conceder la suspensión definitiva".

Ahora bien, la autoridad administrativa está en posibilidad de proceder oficiosamente, revisando sus actos y anulándolos para substituirlos por otros, por medio de la revocación; pero esto es facultativo, y, en última instancia, el nuevo acto puede ser o no favorable al particular.

Finalmente, en materia administrativa el recurso no sería suspensivo por la naturaleza propia del acto administrativo, al que ampara una presunción de legitimidad, presunción que se basa en el interés público que tiende a satisfacer todo acto de administración y, por tanto, no siendo el recurso suspensivo, no es obligatorio agotarlo de acuerdo con el contenido del artículo 73, fracción XV de la ley de Amparo y será procedente inmediatamente el juicio de Garantías para impugnar cualquiera decisión administrativa.

CONCLUSIONES

Teniendo en consideración la naturaleza de los *actos de autoridad que se consuman en plazo perentorio*, la situación precaria del particular frente a la Administración donde abundan estos actos, la doctrina elaborada en torno de la suspensión y la función tutelar de los derechos del individuo encomendada al juicio de Amparo, llego a las siguientes conclusiones:

- I. Los *actos de autoridad que se consuman en plazo perentorio* son, generalmente, resoluciones que provienen de la autoridad administrativa.
- II. Estas resoluciones administrativas son actos aislados, en los que el particular no ha tenido oportunidad de ser oído en un juicio previo, el que, de haberlo, será *a posteriori*, cuando ya el acto reclamado se ha consumado irreparablemente.
- III. Por estas circunstancias, tratándose de *actos que se consuman en plazo perentorio*, el particular sólo encontrará una defensa efectiva a través de la suspensión en el juicio de Amparo.
- IV. En el juicio de Amparo, la suspensión, según la doctrina, no debe concederse en este caso, porque se le darían efectos restitutorios que son exclusivos de la sentencia de amparo. Pero también es cierto, que debiendo la suspensión conservar la materia del amparo y evitar daños irreparables al quejoso, al negarse no llenará esta función, porque el acto reclamado se consumará irreparablemente y se causarán al quejoso daños irreparables.
- V. Como una necesidad urgente para la defensa real del individuo y, respondiendo a los fines prácticos que persigue el juicio de Garantías, la suspensión debe concederse como regla general y sólo negarse en aquellos casos concretos en que esté presente un inte-

rés social notorio, evidente. Pues si bien es cierto que concederla es contrario a los principios jurídicos que rigen la materia, porque se dan a la suspensión efectos restitutorios, el negarla también es contrario a la función misma de la suspensión porque el acto se consuma irreparablemente y se causan al quejoso daños irreparables.

BIBLIOGRAFIA

1954年10月1日

BIBLIOGRAFIA

1. *Introducción al Juicio de Amparo Mexicano*. Lic. Mariano Azuela.
2. *Vida Humana. Sociedad y Derecho*. Luis Recasséns Siches.
3. *La defensa jurídica de los particulares frente a la Administración Pública en México*. Lic. Antonio Carrillo Flores.
4. *El Juicio de Amparo*. Lic. Romeo León Orantes.
5. *El Amparo*. Lic. Ignacio Burgoa.
6. *Las Garantías Individuales*. Lic. Ignacio Burgoa.
7. *La Suspensión del Acto Reclamado en el Amparo*. Lic. Ricardo Couto.

